



Rony Gleison da Silva Coelho

**LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA: ATORES, INICIATIVAS E
PROCESSO LEGISLATIVO.
UM ESTUDO DE CASO DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2001-2011)**

CAMPINAS
2013



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Rony Gleison da Silva Coelho

**LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA: ATORES, INICIATIVAS E
PROCESSO LEGISLATIVO.
UM ESTUDO DE CASO DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2001-2011)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: **BRUNO WILHELM SPECK**

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO
DEFENDIDA POR RONY GLEISON DA SILVA COELHO, E ORIENTADA
PELO PROF.DR. BRUNO WILHELM SPECK.

CAMPINAS, 2013

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
CECÍLIA MARIA JORGE NICOLAU – CRB8/3387 – BIBLIOTECA DO IFCH
UNICAMP

C65L	<p>Coelho, Rony Gleison da Silva, 1984- Legislação participativa: atores, iniciativas e processo legislativo: um estudo de caso da comissão de legislação participativa da Câmara dos Deputados (2001-2011) / Rony Gleison da Silva Coelho. - - Campinas, SP : [s. n.], 2013.</p> <p>Orientador: Bruno Wilhelm Speck. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.</p> <p>1. Brasil. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. 2. Associações, instituições, etc. 3. Participação política. 4. Governo representativo e representação. 5. Comissões parlamentares. I. Speck, Bruno Wilhelm, 1960- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.</p>
------	--

Informação para Biblioteca Digital

Título em Inglês: Participatory legislation: actors, initiatives and legislative process: a case study of the committee for participatory legislation of the Chamber of Deputies (2001-2011)

Palavras-chave em inglês:

Brazil. Chamber of Deputies. Committee of Participatory Legislation
Associations, institutions, etc
Political participation
Representative government and representation
Parliamentarians committees

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Mestre em Ciência Política

Banca examinadora:

Bruno Wilhelm Speck [Orientador]
Valeriano Mendes Ferreira Costa Maria
do Socorro Sousa Braga

Data da defesa: 19-03-2013

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

FOLHA DE APROVAÇÃO



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, em sessão pública realizada em 19 de março de 2013, considerou o candidato RONY GLEISON DA SILVA COLLIHO aprovado.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Profa. Dra. Maria do Socorro Souza Braga

Dedico àqueles que enfrentaram a jornada de uma vida de aprendizado nas instituições de ensino público do país. E também àqueles que, durante os anos da formação no ensino superior, enfrentaram a difícil tarefa de conciliar trabalho e estudos. Orgulho-me de ter compartilhado dessas trajetórias.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar à UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas) e ao IFCH (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas), instituições que proveram recursos de toda ordem e propiciaram o ambiente de pesquisa e intelectual para a realização deste trabalho.

Ao meu orientador, prof. Bruno Wilhelm Speck, agradeço a confiança depositada e também o acompanhamento da pesquisa. Registro aqui sua dedicação e disposição na atividade de orientar. Foram várias longas conversas sempre transpassadas por muita sinceridade, honestidade e serenidade, as quais me deram grande suporte e me ensinaram muito sobre o ofício acadêmico, contribuindo, sobremaneira, para o meu amadurecimento enquanto pesquisador.

Agradeço ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) pelo fomento financeiro que me permitiu dedicação à pesquisa.

Ao programa de Pós-Graduação de Ciência Política do IFCH sou grato pelo acolhimento, em especial aos professores e professoras com quem tive oportunidade de cursar várias disciplinas, as quais contribuíram enormemente para minha formação. Cito-os: profa. Evelina Dagnino; profa. Luciana Tatagiba; profa. Raquel Meneguelo; profa. Andréia Galvão; prof. Armando Boito Junior; prof. Andrei Koerner.

Faço um agradecimento especial aos membros da banca de qualificação, prof. Adrian Gurza Lavalle e prof. Valeriano Mendes de Ferreira Costa. Naquela oportunidade, o trabalho obteve um salto qualitativo imensurável. Sou grato a ambos pela dedicação com que se debruçaram sobre o texto apresentado e pelas inúmeras sugestões metodológicas e teóricas, registrando minha dívida com aquelas que não pude, seja por limitações pessoais e/ou temporais, incorporar ao texto final. Esses agradecimentos se estendem à banca da defesa, novamente prof. Valeriano, que mais uma vez de modo competente provocou uma reflexão frutífera, e profa. Maria do Socorro Souza Braga, que aceitou prontamente o convite trazendo críticas construtivas muito pertinentes e uma agenda de pesquisa que me fez ter uma outra visão sobre meus próprios registros.

Aos colegas das turmas do mestrado e doutorado em Ciência Política de 2011. Sem dúvida, muitos contribuíram para minha formação intelectual e política. Em especial, agradeço à Angélica Rocha pelas muitas conversas, troca de preocupações acadêmicas, desabafos, enfim, sobretudo pela amizade constituída. Deixo também meus agradecimentos aos colegas do NEPAC (Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva), que, durante o último semestre do mestrado, me acolheram, tornando menos solitário o caminho percorrido.

Agradeço aos amigos que conquistei em minha estada em Campinas, ou melhor, em Barão Geraldo. Em especial, o Rafael, o Hildo e o Hugo, pessoas com quem tive a oportunidade de dividir um lar, a casa J5 da moradia estudantil da Unicamp. Além do local de moradia compartilhamos experiências, angústias, incertezas, mas sobretudo muitas alegrias e um profundo sentimento de companheirismo. Entre outras pessoas com quem morei, em outra oportunidade, guardo especial apreço por Gabriela Ricci.

Aos queridos amigos e amigas de Araraquara, local de minhas raízes acadêmicas. Em especial, menciono o Bruno Moretti, amigo que está sempre disposto, quando retorno à cidade, a compartilhar incríveis horas de descontração que, às vezes, se tornam verdadeiras aventuras. Há outros que, mais pelos caminhos da vida do que por conta da distância, nem sempre é possível o contato direto, em especial menciono o Rodolfo Bento e outros colegas da turma de ciências sociais do ano de 2005 da Unesp-Araraquara, além de outros companheiros que conheci nos lugares por onde trabalhei. Ao casal Elielson Carneio e Sylvia Iasulaitis sou grato pelas dicas e pelo apoio na fase inicial do projeto, ou melhor, ainda na fase de pré-projeto. Os estímulos foram fundamentais.

Aos funcionários da CLP, Sonia Hipólito e Cláudio Paes, que forneceram informações preciosas para a realização desse trabalho. Também aos entrevistados de algumas organizações que tive a oportunidade de entrar em contato. Em especial, ao promotor André Luiz do Conselho da defesa social de Estrela do Sul; ao professor Fábio, da Associação Comunitária do Chonin de Cima; à Adeilde, presidenta da Federação Nacional dos Terapeutas; ao senhor prof. Luiz, da Associação Amigos moradores do Jardim Aloha; e ao Daniel, da Associação Nacional dos Carroceiros. Sem dúvidas, os relatos de suas experiências enriqueceram enormemente essa pesquisa. Espero que os registros nela contido estejam à altura.

À minha família, por confiar e apoiar minhas decisões, pouco convencionais. Só eles sabem quantas mudanças de direções seguiu minha vida até o final dessa jornada. Agradeço ao meu pai, *seu* Noé Coelho, e a *dona* Nice, minha mãe, pelo afeto e carinho. Ao meu irmão Rodrigo que sempre me auxiliou com soluções tecnológicas para todos os meus problemas dessa ordem que, inevitavelmente, surgem no transcorrer. À minha irmã Dinamária, e ao meu cunhado Ronaldo, também pela ternura e carinho. E por fim, ao meu querido sobrinho, o Tiaguinho, alegria de toda a família.

Com grande carinho agradeço à Gabi, com quem compartilhei lindas experiências, afetivas e de vida.

[...] freiras caminharam dias a cavalo levando os abaixo-assinados a comunidades mais isoladas; no Amapá, agentes pastorais da CPT atravessaram igarapés; sem falar nas populares ribeirinhas que, no meio da mata, sem carimbo, lançaram mão do açai para tingir os polegares na impressão digital. Eis por que, segundo as coordenadoras da secretaria da Comissão de Sistematização [*da Constituinte em 1987*], as folhas dos abaixo-assinados tinham marcas de suor, ou seja, do esforço da participação. *In: Cidadão Constituinte: a saga das Emendas Populares* (MICHILES, 1989, p. 105).

RESUMO

Esta pesquisa trata dos atores, iniciativas e processos envolvidos na concepção de legislação participativa implícita no referencial empírico trabalhado nesta dissertação, a Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP). Comissões permanentes são órgãos colegiados, compostos por deputados, integrantes do processo legislativo, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar. Com efeito, foi atribuída à CLP, como principal competência, a capacidade de *i)* receber diversos tipos de sugestões legislativas - leia-se, de iniciativas - oriundas de associações civis legalmente constituídas; *ii)* deliberar sobre as sugestões acatadas, manifestando-se por meio de parecer; *iii)* encaminhar as sugestões de iniciativas de leis aprovadas para iniciarem a tramitação no processo legislativo. A investigação procurou responder, por um lado, qual a capacidade do mecanismo de incluir iniciativas de lei no processo legislativo. Por outro lado, elaboramos uma discussão, sem pretender uma análise exaustiva, sobre um dos possíveis efeitos do modelo institucional do mecanismo em ter credenciado organizações civis para proporem iniciativas de lei no âmbito federal. Os resultados em relação ao primeiro ponto sinalizam para uma 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. Em relação ao segundo ponto, a discussão levantada sugere que organizações civis estão a exercer função de representação no lócus que, por excelência, é o da representação política tradicional. Ademais, e anterior a essas discussões, intentamos fornecer interpretações analíticas sobre o surgimento de um mecanismo como a CLP no interior do processo legislativo. Para tanto, observou-se, em meio a uma recente onda de reformas institucionais, possíveis processos de abertura das instituições tradicionais mundo afora; além de um contexto nacional de crescente proliferação das chamadas instituições participativas.

Palavras-chave: iniciativa popular de lei; associações civis; comissão de legislação participativa; representação política; participação política; processo legislativo;

ABSTRACT

This research deals with the actors, initiatives and processes involved in the concept of participatory legislation implicit in empirical referential used in this dissertation, the Standing Committee of Participatory Legislation the House of Representatives. Standing committees are collegiate bodies, composed of deputies, members of the legislative process, which aim to analyse the issues or proposals submitted for its examination and deliberate on them. Indeed, it was attributed to CLP, as major competence, the ability to i) receive various types of legislative suggestions, in other words, initiatives, deriving from civil associations legally constituted ii) deliberate on the suggestions accepted, manifesting by through sight iii) submit the initiatives of laws suggestions approved to started the conduct in the legislative process. The research sought to answer the one hand, which include the ability of the mechanism of law initiatives in the legislative process. Moreover, we intended discuss, without attempting an exhaustive analysis about the possible effects on a model institutional of mechanism having allowed civil organizations to propose initiatives under federal law. The results from the first topic point to a real and high capacity inclusion initiatives in the legislative process. However, as they start the conduct in the legislative process a great number of obstacles are found, that cannot be misled by CLP and part of a bigger problem, of relationship between the legislative an executive powers even as regards the legislative production in Congress. Regarding the second topic, the raised discussion suggests that civil organizations seem to be exerting the function of representation that locus par excellence is the one of traditional political representation. Moreover, prior to those discussions, we seek analytic interpretations about the emergence of a mechanism like the CLP within the legislative process, noting, amid a recent wave of institutional reforms, opening processes of traditional institutions, worldwide, plus a national context of growing proliferation of so-called participatory institutions.

Keywords: popular initiative, civic associations; committee of participatory legislation, political representation, political participation; legislative process;

LISTAS DE TABELAS, QUADROS, GRÁFICOS, ESQUEMAS, FIGURAS, IMAGENS E MAPA

TABELAS

- TABELA 1. Número e percentual de conselhos municipais por tipo de conselhos existentes no Brasil em 2009, *p. 33*
- TABELA 2. Sugestões pendentes, *p. 87*
- TABELA 3. Quantidade de SUGs recebidas no campo Fiscalização, controle e outros (SFC/O), *p. 90*
- TABELA 4. Parecer das SFC/O, *p. 92*
- TABELA 5. Sugestões de Projetos Legislativos, *p. 111*
- TABELA 6. Tramitação das SPLs na CLP (1), *p. 113*
- TABELA 7. Tramitação das SPLs na CLP (2), *p. 114*
- TABELA 8. Relação das organizações que tiveram sugestões de projetos legislativos aprovados na CLP, *p. 151*
- TABELA 9. Organizações que mais enviaram SPLs à CLP, *p. 153*
- TABELA 10. Número de parlamentares membros titulares da CLP por partido e por ano, *p. 161*
- TABELA 11. Vagas não preenchidas para membros titulares da CLP, por partido e por ano, *p. 162*
- TABELA 12. Deputados mais presentes na composição da CLP ao longo do período, *p. 165*

QUADROS

- QUADRO 1. Algumas formas de interação e/ou canais de comunicação da Câmara dos Deputados, *p. 51*
- QUADRO 2. Ementas das SUGs de Indicação aprovadas na CLP, *p. 91*
- QUADRO 3. Ementas de algumas sugestões de requerimentos de audiências aprovadas na CLP, *p. 95*
- QUADRO 4. Proposições da CLP prontas para pauta em Plenário, *p. 139*
- QUADRO 5. Lista dos membros da Mesa Diretora da CLP, *p. 163*

GRÁFICOS

- GRÁFICO 1. Quantidade de Sugestões Legislativas recebidas pela CLP (2001-2011), *p. 83*
- GRÁFICO 2. Sugestões recebidas, distribuídas por proposição legislativa, *p. 85*
- GRÁFICO 3. Apreciação das sugestões, *p. 86*
- GRÁFICO 4. Eixos temáticos das Sugestões Legislativas, *p. 89*
- GRÁFICO 5. Eixos temáticos das SUGs aprovadas no campo Fiscalização, controle e outros, *p. 94*
- GRÁFICO 6. Sugestões de Emendas às Leis Orçamentárias recebidas, *p. 104*
- GRÁFICO 7. Apreciação das sugestões legislativas de projetos legislativos (SPL), *p. 109*
- GRÁFICO 8. Incidência temática das SPLs aprovadas, *p. 117*
- GRÁFICO 9. Sugestões legislativas de projetos legislativos (SPLs) reprovadas, *p. 127*
- GRÁFICO 10. Relação entre a quantidade de sugestões rejeitadas por parecer e a quantidade de organizações que as enviaram, *p. 129*
- GRÁFICO 11. Tramitação das proposições da CLP no processo legislativo (Congresso), *p. 133*
- GRÁFICO 12. Quantidade de organizações que participaram por ano na CLP, *p. 143*

GRÁFICO 13. Recorrência das organizações à CLP, *p. 144*

GRÁFICO 14. Área de atuação das organizações, *p. 149*

GRÁFICO 15. Quantidade de SPL submetidas à CLP por quantidade de organizações, *p. 150*

ESQUEMAS

ESQUEMA 1. Tipos de proposições legislativas em que podem ser transformadas as sugestões acatadas pela CLP, *p. 77*

ESQUEMA 2. Fluxograma das SUGs a partir do recebimento na CLP, *p. 79*

FIGURAS

FIGURA 1. Tendência Mundial no uso dos mecanismos de democracia direta, *p. 58*

FIGURA 2. Mensuração das experiências com mecanismos de democracia direta na América Latina, *p. 59*

IMAGENS

IMAGEM 1. Foto da Audiência Pública: Criminalização dos Movimentos Sociais, *p. 98*

IMAGEM 2. Foto do Seminário: Escola sem homofobia, *p. 99*

IMAGEM 3. Foto da audiência pública: Quem ama tem o direito de se casar, *p. 99*

IMAGEM 4. Foto da audiência pública: Regulamentação da jornada de trabalho dos enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem, *p. 100*

MAPA

MAPA 1. Distribuição espacial das organizações civis, *p. 148*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACCOCI – Associação Comunitária do Chonin de Cima
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
CAINDR - Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional
CAPADR - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCTCI - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CDC - Comissão de Defesa do Consumidor
CDEIC - Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CDHM - Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CDU - Comissão de Desenvolvimento Urbano
CEC - Comissão de Educação e Cultura
CEFOR – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CFFC - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
CFT - Comissão de Finanças e Tributação
CLP - Comissão de Legislação Participativa
CMADS - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CME - Comissão de Minas e Energia
CN – Conferência Nacional
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONDESESUL – Conselho da defesa social de Estrela do Sul
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CREDN - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CSPCCO - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
CSSF - Comissão de Seguridade Social e Família
CTASP - Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
CTD - Comissão de Turismo e Desporto
CVT - Comissão de Viação e Transportes
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IPEA – Instituto de Pesquisas e Estudos Aplicados
IPL – Iniciativa Popular de Lei
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
OP – Orçamento Participativo
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RI-CLP – Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa
SEO - Sugestões Legislativas de Emendas às Leis Orçamentárias
SFC - Sugestões Legislativas de Fiscalização, controle.
SFC/O - Sugestões Legislativas de Fiscalização, controle e outros
SPL - Sugestões Legislativas de Projetos Legislativos
SUG(s) – Sugestões legislativas ou Sugestões de iniciativa legislativa
UNE - União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
1.1	PROBLEMAS DE PESQUISA	5
1.2	OBJETIVOS	18
1.3	MÉTODO, PROCEDIMENTOS E FONTES	19
2	INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL E MECANISMOS DE “INTERAÇÃO” DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	23
2.1	INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: CONFIGURAÇÃO E CONTEXTO	25
2.1.1	Mecanismos de participação individual.....	29
2.1.2	Processos conferencistas.....	30
2.1.3	Orçamentos participativos	31
2.1.4	Conselhos de políticas públicas e de direitos	32
2.2	ASPECTOS DA CULTURA POLÍTICA: BREVE COMENTÁRIO	34
2.3	O MARCO FORMAL E DISPUTAS EM SEU ENTORNO	36
2.4	ABERTURA DAS INSTITUIÇÕES TRADICIONAIS?	42
2.4.1	Mecanismos de “interação” da Câmara dos Deputados	46
2.4.2	Mecanismos de iniciativa popular, a Câmara dos Deputados e a criação da CLP	55
2.5	COMENTÁRIOS FINAIS	64
3	A COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	67
3.1	JUSTIFICATIVAS POLÍTICAS	69
3.2	PRERROGATIVAS LEGAIS.....	70
3.3	MODELO INSTITUCIONAL: ATRIBUIÇÕES E FUNCIONAMENTO	74
3.4	UTILIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E DESEMPENHO: UM PANORAMA GERAL	82
3.4.1	Sugestões legislativas de fiscalização, controle e outros.....	89
3.4.2	Sugestões legislativas de emendas às leis orçamentárias	101
3.5	COMENTÁRIOS FINAIS	105
4	LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA: ATORES, INICIATIVAS E PROCESSO LEGISLATIVO	107
4.1	SUGESTÕES LEGISLATIVAS DE PROJETOS LEGISLATIVOS: O TRATAMENTO NA CLP	108
4.1.1	Sugestões legislativas de projetos legislativos: análise qualitativa ou demonstrativo do conteúdo de algumas sugestões aprovadas	116
4.1.2	Sugestões legislativas de projetos legislativos reprovadas	127
4.2	TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES DA CLP NO PROCESSO LEGISLATIVO	132
4.3	AS ORGANIZAÇÕES CIVIS	140
4.3.1	Organizações e a utilização da CLP quanto às sugestões legislativas de projetos legislativos: aprofundando alguns casos.....	150
4.4	O COLEGIADO	159
4.5	COMENTÁRIOS FINAIS	167

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	173
6	BIBLIOGRAFIA	183
7	ANEXOS.....	193
7.1	ANEXO I. LISTA DAS ORGANIZAÇÕES.....	194
7.2	ANEXO II. SUGESTÕES APROVADAS.....	197
7.3	ANEXO III. SUGESTÕES REPROVADAS.....	209
7.4	ANEXO IV. SITUAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES DA CLP.....	220
7.5	ANEXO V. PROPOSIÇÕES APRECIADAS EM PLENÁRIO SEGUNDO O REGIME DE TRAMITAÇÃO	222
7.6	ANEXO VI. TEMPO DE TRAMITAÇÃO DE PROPOSIÇÕES QUE ORIGINARAM NORMAS JURÍDICAS	224
7.7	ANEXO VII. FORMA DE APRECIÇÃO DAS PROPOSIÇÕES APRESENTADAS	226
7.8	ANEXO VIII. REUNIÕES REALIZADAS POR COMISSÃO PERMANENTE	228
7.9	ANEXO IX. PRESENÇA MÉDIA DE DEPUTADOS EM REUNIÕES POR COMISSÃO PERMANENTE	230

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, nos últimos anos, tem se tornado um laboratório de experiências de incorporação e/ou incidência de cidadãos e organizações civis nos processos políticos institucionais. Com efeito, em termos comparativos a outros países, a literatura teórica nacional especializada tem registrado uma grande quantidade e variedade, em meio a crescente institucionalização, de canais institucionais de participação e representação de atores sociais.

Independente das avaliações céticas ou esperançosas, dentre os arranjos institucionais existentes, alguns são mais conhecidos e estudados em maior profundidade como são os casos dos orçamentos participativos, dos conselhos gestores de políticas públicas, dos planos diretores municipais e, mais recentemente, das conferências nacionais. Mas ainda existem vários outros, que em geral têm sido designados pela literatura como instituições participativas, menos conhecidos e menos estudados.

É um desses arranjos, que ainda não logrou receber a devida atenção como referencial empírico na Ciência Política, que se coloca como objeto de investigação desta dissertação. Trata-se da Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (doravante CLP).

Sendo assim, desde logo convém esclarecer brevemente o que é a CLP - ou melhor, demonstrar quais são algumas de suas principais características-, com a finalidade de introduzirmos quais foram os *principais problemas* e os *objetivos* propostos neste estudo de caso.

A Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP), como o próprio nome sugere, é um colegiado composto por deputados federais que integra o sistema de órgãos internos da Câmara. Mais especificamente, faz parte da estrutura de comissões permanentes. A rigor, essas últimas são órgãos de “caráter técnico-legislativo ou especializado”, responsáveis por parte do funcionamento do *processo legislativo*, entendido, por ora, como uma sucessão de atos realizados para a produção de normas jurídicas. Esses colegiados têm “por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar” (RICD, art. 22, I). Atualmente tal estrutura é composta por vinte comissões, incluindo a CLP, sendo que cada uma delas é caracterizada e distinguida por respectivos “campos temáticos e áreas de atuação” (*ibidem*).

A CLP, no entanto, guarda certas peculiaridades: “não foi criada para fazer às vezes das comissões permanentes temáticas da Casa” - conforme esclarece *Nota Técnica* elaborada pelo órgão de Consultoria Legislativa da própria Câmara (BANDEIRA, 2001, p. 5). Na prática, isso quer dizer que a CLP não tem suas atribuições vinculadas a campos temáticos específicos, mas tem a finalidade de apreciar e deliberar sobre o que lhe for submetido, manifestando-se por meio de parecer.

Assim, criada em 2001 com o propósito de estimular a participação popular no Legislativo, foi atribuída à CLP, como principal competência, a capacidade de: *i)* receber diversos tipos de sugestões legislativas (SUGs) oriundas de organizações civis legalmente constituídas; *ii)* apreciar e deliberar sobre as sugestões acatadas, normalmente elaborando parecer favorável ou contrário; *iii)* dar encaminhamento às sugestões com parecer favorável, conforme o que for requerido para cada tipo de proposição. No caso das sugestões de iniciativas de leis aprovadas, isto é, com parecer favorável aprovado pelo plenário da CLP, elas são encaminhadas para iniciarem os trâmites do processo legislativo.

Logo, este é um canal institucional que proporciona a incidência da atuação política de associações civis na iniciativa legislativa no nível federal. Nos termos da Comissão “participação” significa a possibilidade de diversas entidades exercerem o direito de *iniciativa popular*, assegurado pela Constituição Federal de 1988. É nesse sentido que o seu modelo institucional foi concebido como um mecanismo de *legislação participativa*, conforme alude sua própria denominação, ou antes, de iniciativa popular, análogo ao instrumento conhecido como Iniciativa Popular de Lei (IPL). Talvez, tais caracterizações possam até não serem as mais precisas, dado as inúmeras especificidades do mecanismo, mas, certamente, o modelo institucional da CLP pode ser caracterizado como uma *instituição participativa*. Senão, vejamos:

De modo diferente das outras comissões permanentes, o caráter, conteúdo ou campo temático das matérias submetidas à apreciação da CLP, depende de provocações externas, leia-se, depende das sugestões que lhe são submetidas pelas associações civis. Mas não só o caráter, o mesmo vale para a quantidade de sugestões a serem apreciadas pelo colegiado. Em última instância, o funcionamento da CLP, segundo sua concepção normativa, depende da utilização que se faz do mecanismo.

Todavia, as *sugestões legislativas (SUG)*¹ enviadas à CLP deverão ser classificadas entre os 18 tipos de *proposições legislativas*² passíveis de serem acatados, estabelecidos regimentalmente pelo próprio colegiado. O que, diga-se de passagem, compreende um amplo escopo - praticamente todos os principais tipos de proposições existentes no legislativo. Para efeitos analíticos, essas SUGs podem ser separadas em três campos distintos:

i) sugestões legislativas de projetos legislativos (SPL), que compreendem as proposições projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar, propostas de emenda à Constituição, projetos de resolução; projeto de decreto legislativo, entre outros;

ii) sugestões legislativas de emendas às leis orçamentárias (SEO), que dizem respeito à emenda ao projeto de lei do plano plurianual, emenda ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias e emenda ao projeto de lei orçamentária anual;

iii) sugestões legislativas de fiscalização, controle e outros (SFC/O), referentes às SUGs de requerimento de audiências públicas, requerimentos de informações, requerimento de criação de CPI (comissão parlamentar de inquérito); entre outros.

Para encaminhar qualquer tipo de SUG à CLP, basta que a organização proponente atenda alguns requisitos básicos, como a entrega de documentos que comprovem o seu estatuto formal e da ata da reunião deliberativa na qual se aprovou, na associação, a matéria a ser encaminhada.

O efeito que este formato institucional surtiu, no período analisado (2001-2011), é que 189 organizações civis recorreram à CLP. Interessante é que são organizações as mais distintas possíveis. Algumas nacionalmente conhecidas, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), e a União Nacional dos Estudantes (UNE), dentre outras. Outras desconhecidas ou pouco conhecidas no geral, como diversas associações de moradores de bairro de pequenas cidades, diversos sindicatos, associações empresariais e patronais, organizações de defesa de direitos de grupos e minorias, entre muitos outros tipos de

¹ O termo *sugestões legislativas* (ou sua abreviação SUG) será utilizado para designar qualquer proposta enviada à CLP. A princípio (o que também seria mais comum) essas propostas poderiam também ser chamadas de iniciativas de leis, iniciativas legislativas ou apenas iniciativas. Mas, no caso, trata-se da nomenclatura formal (oficial), tanto o termo *sugestão legislativa* quanto a sigla *SUG*, conforme definido no Regulamento Interno da CLP e registrado em outros documentos ou sistemas formais da Câmara dos Deputados (p. ex.: no sistema de busca e informações de proposições legislativas do site da Câmara (SILEG) as sugestões legislativas são encontradas pela sigla SUG). Para uma melhor visualização dos tipos de proposições e dos campos distintos das SUGs, tratados por ora parcialmente no texto, confira o Esquema 1, p. 77.

² Entenda-se por proposição legislativa “toda matéria sujeita a deliberação na Câmara” (RICD, art. 100)

entidades³. Como exemplo, pode-se citar a Associação Comunitária do Chonin de Cima, o Conselho Administrativo Municipal de Grupiara, o Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul, o Instituto Ponto de Equilíbrio, o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe ou a União dos Estudantes do Amazonas, entre muitos outros.

A CLP recebeu ao todo 861 SUGs das 189 organizações. De antemão, convém ressaltar que as *sugestões legislativas de projetos legislativos* (SPL) foram as que receberam maior foco nesta dissertação⁴. Então, nessa seção introdutória a menção restringe-se a elas.

Das SUGs recebidas, 530 (62%) são de SPL, ou seja, são propostas que incidem sobre a iniciativa de leis. Dessas, foram apreciadas, até o final de 2011, 493 (93%). Dentre as apreciadas foram *aprovadas* 35%. Isto significa que 176 proposições legislativas de autoria da CLP, e que, portanto, se originaram de iniciativas da sociedade civil - para ser mais preciso, se originaram da iniciativa de 63 diferentes organizações -, tiveram a tramitação iniciada no processo legislativo. Trinta e oito (38) dessas chegaram até o Plenário da Câmara, e aguardam inclusão na ordem do dia para a deliberação; três (3) inclusive já foram votadas, aprovadas e remetidas ao Senado. Dentre essas, na verdade, uma (1) logrou se transformar efetivamente em norma jurídica. Mas a maior parte delas ainda se encontra tramitando no complexo processo legislativo. Algumas poucas foram arquivadas devido a exigências regimentais ou outras inadequações. Esse breve balanço pode indicar limites e/ou avanços do modelo institucional adotado, como será discutido em detalhes no decorrer dessa dissertação.

Para completar, e encerrar essa explanação concisa, resta dizer que nem todas as SUGs não-aprovadas (ou reprovadas) foram rejeitadas por parecer, apesar de isto ter ocorrido com a maioria. Mas algumas foram prejudicadas, por exemplo, pelo conteúdo da SUG versar sobre matéria que não é de competência do Legislativo Federal; outras devolvidas, por inconsistência na documentação da organização que a enviou, entre outros motivos que não dizem respeito ao mérito em si da matéria.

3 Usaremos indistintamente os termos organizações civis, associações civis, entidades, entre outros cuja acepção pode designar um campo heterogêneo de agrupamentos políticos e sociais. Parece que, para o caso aqui, não haveria ganho analítico optar por um deles (pois seria necessário, no mínimo, defini-los para tanto, o que remeteria a análises teóricas de outros ordens, fora de nosso escopo).

4 Os motivos serão discutidos no decorrer do capítulo 3 e elencados, de modo mais específico, no capítulo 4. Pode-se adiantar, no entanto, que tal necessidade de delimitação surgiu dada a natureza, como se pode perceber, distinta das SUGs. Não obstante, dado o caráter exploratório da pesquisa procuramos, no decorrer do texto, tratar das demais SUGs mesmo que tomando um procedimento mais descritivo do que analítico (*cf.* seções 3.4.1; 3.4.2).

Enfim, é a partir desse universo empírico - apresentado aqui em linhas gerais - que se moveu a investigação empreendida. Passamos, então, a tratar dos problemas de pesquisa, indicando o campo de discussão bibliográfica em que estão inseridos.

1.1 PROBLEMAS DE PESQUISA

Pesquisas têm registrado, nesse início de século, em meio a uma recente onda de reformas institucionais, o que pode ser chamado de um processo de abertura das instituições tradicionais, isto é, das instituições do regime de governo representativo.

Com efeito, em várias partes do mundo parece haver uma tendência na criação e surgimento de mecanismos que proporcionam novas oportunidades de acesso e consulta a informações; bem como, novas oportunidades de acesso, formulação e controle sobre políticas públicas, parecem emergir nas instituições tradicionais. Ao que parece, essas reformas institucionais, em parte, ocorrem concomitantemente a um declínio de formas de participação eleitoral e ao aumento de diversas outras formas de ação política.

Na verdade, tais impressões vêm sendo documentadas por pesquisas acadêmicas, como por exemplo as registradas no livro *Democracy Transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies* (CAIN; DALTON; SCARROW, 2003). Assim, para formular melhor as proposições acima, respaldado por estudos de importantes pesquisadores no campo da Ciência Política, pode-se interpretar que, por um lado, o declínio na participação eleitoral - expresso no absenteísmo eleitoral, no não engajamento às campanhas partidárias, na queda do número de filiações, entre outros fatores, como até mesmo a não identificação partidária -, imprime efeitos sobre o comportamento político de cidadãos e dos partidos. Pode-se mencionar também que de modo mais amplo esse declínio se expressa no descontentamento e desconfiança com as instituições representativas e na hostilidade com os políticos e partidos, em geral (CAIN; DALTON; SCARROW, 2003; DALTON, SCARROW, CAIN, 2003, DALTON; MCALLISTER; WATTENBERG, 2003).

Decerto, e apesar do declínio da participação eleitoral, por outro lado, os partidos não perderam centralidade no que diz respeito ao desempenho de suas funções-chaves nos procedimentos e processo políticos institucionais das chamadas democracias representativas.

Embora controverso, “political parties remain central players in the democratic processes [...] (Dalton and Wattenberg 2000; Webb, Farrell, and Holliday 2002)” (*apud*, KITTILSON; SCARROW, 2003, p. 59).

O conjunto desses processos, mundo afora, coincide com o aumento de outras formas de ação política, tanto de indivíduos quanto de organizações civis. Além dos protestos, mobilizações, passeatas, marchas e ocupações, há recentemente um aumento no número de petições, de abaixo-assinados, de reclamações protocoladas junto a órgãos administrativos (ouvidorias, por exemplo), recorrência a instancias judiciais por meio de diversos tipos de recursos, para citar apenas algumas formas de ações que parecem compor, presentemente, o repertório de ação política de muitos indivíduos e grupos. É nesse sentido que pesquisadores, amparados amplamente em inúmeras evidências empíricas, registram que: “although electoral participation is generally declining, participation is expanding into new forms of action” (DALTON, SCARROW, CAIN, 2003, p. 1; DALTON; MCALLISTER; WATTENBERG, 2003).

Assim, em meio a tais fenômenos, verifica-se, por exemplo, a expansão dos chamados mecanismos de democracia direta e a abertura de processos administrativos à participação do público. As ouvidorias e as leis de acesso à informação, dentre uma série de outras inovações, são sintomáticas das reformas institucionais empreendidas mundo afora (CAIN; DALTON; SCARROW, 2003).

Admitindo-se tal diagnóstico e que, pelo menos em parte, tais processos reverberam-se no Brasil, certamente não se pode deixar passar despercebido que eles ocorrem à sombra de amplo conjunto de *instituições participativas*, isto é, de práticas políticas que foram sendo institucionalmente incorporadas na estrutura do Estado brasileiro, como é o caso dos conselhos gestores de políticas públicas, das conferências nacionais e de uma série de outras instâncias que se pode abrigar sob essa designação, as quais serão melhores exploradas no decorrer dessa dissertação (CÔRTEZ, 2011; AVRITZER, 2008, 2009 e 2012; TEIXEIRA [*et al*] 2012; IPEA, 2010; WAMPLER, 2011).

Para o bem ou para o mal, é nesse contexto mais amplo que a CLP e outros mecanismos de “interação” surgem na estrutura da Câmara dos Deputados. Em um primeiro momento, eis de onde se desdobra uma de nossas frentes de pesquisa: como explicar - ou interpretar teoricamente, já que torna-se praticamente impossível considerar todos os possíveis fatores num processo

complexo como esse - o surgimento de um mecanismo que admite a inclusão de iniciativas legislativas de organizações civis no interior do processo legislativo?

O desenvolvimento da análise a partir desse questionamento seguirá alguns indícios postos nos parágrafos antecedentes dessa seção. Os assuntos pontuados aqui receberão tratamento mais adequado e aprofundado no **Capítulo 2**, com o intuito, justamente, de tentar enfrentar esse primeiro problema de pesquisa proposto.

Porém, em virtude da riqueza empírica do referencial o qual desdobra-se essa pesquisa, do próprio caráter exploratório desse estudo, e do ineditismo da situação ocasionada pela criação da CLP, interpuseram-se, todavia, outras frentes de pesquisa, com problemas que nos lançam para dentro do nosso objeto, configurando-se um outro momento do estudo (**Capítulos 3 e 4**).

Desse modo, essa dissertação investigou também alguns dos fatores e processos envolvidos na concepção de “legislação participativa” da CLP: um mecanismo que assumiu o formato institucional de uma comissão permanente na estrutura interior do processo legislativo com a principal função de receber sugestões legislativas de organizações civis. Tais fatores e processos dizem respeito aos atores, às iniciativas e aos procedimentos da comissão, que se encontram, por sua vez, inscritos no processo legislativo. Então, elegemos, de forma ainda não ordenada, os seguintes objetos para investigação:

- i) as organizações civis que apresentaram alguma sugestão legislativa à CLP;*
- ii) as sugestões legislativas em si, isto é, a quantidade e o conteúdo;*
- iii) a apreciação e tramitação interna (na CLP) e externa (no processo legislativo) das sugestões legislativas;*
- iv) o colegiado da CLP, isto é, sua composição parlamentar;*

Assinalamos que, dado esse enquadramento, em primeiro lugar será oferecida uma análise descritiva desses fatores e processos. Em segundo lugar surgem problemáticas postas aqui em dois planos que se sobrepõem: (i) sobre o funcionamento e o desempenho da CLP; (ii) sobre os atores que de alguma forma têm se apropriado desse espaço.

Para melhor introduzir esses problemas de pesquisa, procederemos da seguinte forma: nos três próximos parágrafos delimitaremos mais especificamente quais são eles, tentando explicitar qual será o fio condutor da análise. Isso se torna necessário uma vez que tais problemas (ou planos de pesquisa) podem ser tidos, se quiser, como independentes entre si. De uma forma ou de

outra, após, demonstraremos que eles não estão descolados - na verdade são inspirados - de recentes análises congêneres na Ciência Política, principalmente na literatura brasileira.

Assim, visando empreender uma análise empírica, mergulhando profundamente no objeto da pesquisa, um primeiro problema desdobra-se da seguinte questão norteadora: qual a capacidade da CLP incluir efetivamente projetos legislativos de iniciativa de organizações civis no processo legislativo? Diante de tal questão convém esclarecer um ponto importante: essa capacidade deve (ou somente pode) ser aferida tomando-se em conta o que é apresentado à CLP pelas organizações. A CLP não funcionaria sem provocações externas, leia-se, sem receber sugestões; pelo menos não desempenhando aquilo que *devem ser* (ou deveriam) suas principais atribuições, segundo sua concepção.

Tendo isso em vista, ao passo que se leva em conta o que é apresentado à CLP, torna-se imperativa a necessidade de empreender uma análise que seja tanto quantitativa quanto qualitativa. Ou seja, verificar tanto o número das sugestões submetidas, quanto o conteúdo delas. Isso porque seria um tanto imprudente, por parte do pesquisador acadêmico, pressupor que todas as sugestões submetidas deveriam ser automaticamente convertidas em proposições legislativas. À medida que o conteúdo das sugestões é analisado, logo, surge a questão de quem são seus autores. Supondo que a CLP tenha a capacidade de incluir projetos de lei no processo legislativo: qual o conteúdo desses projetos? quem os apresentou? ou seja, quais organizações? Indagações dessa ordem (várias outras seriam cabíveis) levaram a outras questões investigativas. Seguindo essa linha de raciocínio, então, eis o que se pode considerar o fio condutor da análise, que perpassou toda a investigação empírica e de onde surge outro problema de pesquisa.

De forma sintética, esse outro problema pode ser expresso da seguinte forma: qual o efeito, ou como interpretar analiticamente, do fato de a CLP credenciar associações civis para proporem iniciativas de leis no âmbito federal? Para que essa questão faça maior sentido, torna-se imprescindível ter em mente que a partir dela pretende-se *levantar* uma discussão sobre a incidência de associações civis na iniciativa de leis no âmbito federal⁵. Levantar porque não é

5 Esclarecemos assim que, ao optarmos por observar os atores, temos ciência de que há dois lados da questão a serem verificados: o colegiado e as organizações. Dependendo do tipo de análise que se pretende extrair, o peso desses lados pode variar. Na análise proposta aqui, ainda que ambos sejam considerados, o maior peso da balança está do lado das organizações, de modo que uma das possíveis saídas analíticas para a questão acima nos leva a fazer considerações sobre a possível representação política exercida por elas. Esclarecemos ainda que a análise empreendida em nossa proposta sobre o colegiado é fundamental para tentar entender a performance e desempenho da CLP ao longo no período investigado.

nossa pretensão dar conta dessa discussão aqui, uma vez que temos ciência de que os efeitos podem ser múltiplos sob diversas ópticas e um trabalho como esse parece ainda insuficiente para considerações mais aprofundadas. No entanto, uma das possíveis saídas à pergunta nos leva a tecer considerações sobre a possível representação política exercida por associações civis. Então, quando falamos em efeito é essa dimensão do problema que nos propomos a discutir e nesse ponto específico que nos deteremos.

Como dito anteriormente, tais questionamentos, que se configuram aqui como problemas de pesquisa, não estão descolados de discussões mais amplas na Ciência Política brasileira. Pelo contrário. Além de inspiração, tais discussões fornecem pistas analíticas para a investigação. São dois os corpus de literatura acadêmica, cada qual com distinções internas próprias, ligados de modos correspondentes aos problemas acima.

O primeiro diz respeito a um amplo conjunto de autores que de modos diversos vêm tentando encontrar saídas metodológicas para avaliar os resultados das *instituições participativas* (IPs) no Brasil. Pesquisadores vislumbram essa possibilidade de modo particularmente especial no período atual dado o nível de disseminação e institucionalização de IPs no país, mas também dado o acúmulo e sistematização de estudos anteriores e a crescente construção e disponibilização de base de dados - pelo IBGE, por exemplo - sobre diversas experiências participativas⁶.

Nesse debate, um primeiro ponto a observar, por um lado, é que parecer haver certo consenso de que a capacidade para produzir resultados varia muito de caso para caso. Seja por conta dos desenhos institucionais, pelos contextos sociais ou pela coalizão política local. Por outro lado, questionar sobre essa capacidade parece algo válido para todas as IPs, uma vez que tal questionamento se liga a uma discussão maior sobre a qualidade da democracia, ou - se quiser, posta em outros patamares (inferiores)-, quanto aos efeitos sobre políticas públicas, sobre a influência em reformas administrativas ou sobre a qualidade e eficácia da gestão pública, para ficarmos com alguns dos termos mais utilizados.

⁶ Nesse sentido, começam a surgir estudos procurando dimensionar, de forma mais geral, os possíveis efeitos do conjunto de instituições participativas, ganhando destaque a preocupação metodológica para tal. Para discussões nesse sentido remetemos ao conjunto de artigos publicados no livro *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação* (PIRES, 2011). Pode-se ver também o artigo *Transformation Institutionalized? Making Sense of Participatory Democracy in the Lula Era* (BAIOCCHI; BRAATHEN; TEIXEIRA, 2012). Outro exemplo pode ser: *Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas* (VAZ, 2011); ou ainda: *Can Participation Shape National Politics? An Empirical Answer for a Theoretical Question* (POGREBINSCHI, 2012).

Fundamentalmente, pesquisadores têm questionado sobre que efeitos devem ser esperados, medidos e avaliados nos processos institucionais participativos. Elaborada nas palavras de Wampler (2011, p. 43), no artigo *Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?*, por exemplo, essa problemática pode ser expressa de modo compenetrante nas indagações: “como devemos aferir esses impactos? Quais tipos de impactos devem ser analisados? Qual é o intervalo de tempo apropriado para uma análise desses impactos?”.

Pesquisas que trilham esse caminho, isto é, que se propõem a investigar e refletir sobre as instituições participativas e seus possíveis impactos ou efeitos sobre o acesso a bens e serviços públicos, têm se pautado, em grande medida, em torno do “problema da efetividade”. Nesse sentido, uma publicação recente, intitulada *Efetividade das Instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*, expressa o grau de preocupação, e também os avanços na área, em relação ao ponto em questão. Mas apesar dos esforços em conjunto de determinado campo da Ciência Política, o debate travado não é uma via de mão única (AVRITZER, 2011)⁷.

Em todo o caso, e esse é o ponto importante a reter, esse debate tangencia a questão formulada enquanto problema de pesquisa dessa dissertação sobre a capacidade da CLP incluir, ou não, projetos legislativos no processo legislativo. Não obstante, é preciso dizer que, em verdade, encontra-se em descompasso com ela, pois, a maior parte das IPs sob a perspectiva desse debate se encontra em nível local, voltadas a políticas públicas, sobretudo no plano do executivo e inseridas em processos deliberativos. Mesmo assim, sobre tal debate, encontra-se eco em outras agendas de pesquisa, e desta feita com maior proximidade com os processos envolvidos no nosso objeto de estudos, como é o caso, por exemplo, do estudo condensado no artigo *Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional* publicado por Thamy Pogrebinschi, em parceria com Fabiano Santos (2011). Pogrebinschi (2010) tem coordenado esforços no sentido de verificar “o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no congresso nacional” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; POGREBINSCHI; 2012). Para demonstrar a maior proximidade dessa agenda

7 Por um lado, alguns pesquisadores tentam apreender a efetividade do momento deliberativo. Nesse sentido, por exemplo, olhando para os conselhos municipais de assistência social, Cunha procura definir a efetividade deliberativa como “(...) a capacidade das instituições influenciarem, controlarem ou decidirem sobre determinada política (...)” (CUNHA, 2010, p. 98, *apud* AVRITZER, 2011, p. 17). Por outro lado, como citado no texto, outros pesquisadores focam-se mais propriamente nos resultados ou efeitos produzidos pelo processo participativo (PIRES, 2011).

de pesquisa com o que se propõe pesquisar aqui, talvez seja suficiente mencionar que um dos objetivos do citado estudo é verificar “o impacto das diretrizes das Conferências Nacionais na produção legislativa do Congresso” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 282).

As conferências nacionais (CN), para dizer uma palavra sobre esses fóruns participativos, antes de verificarmos como os autores supracitados desenvolvem sua análise, constituem-se como fóruns temáticos, convocados, em geral, por diversos órgãos do Executivo, organizados primeiramente por etapas subnacionais, locais e regionais, onde são eleitos delegados para as etapas posteriores. Em geral são paritárias entre agentes sociais e governamentais: “as conferências nacionais são, assim, certamente um exemplo de “instituição participativa” (Avritzer, 2009)” (*apud*, aspas no original, POGREBINSCHI, 2010, p. 9; AVRITZER, 2012; CÔRTEZ, 2011; SOUZA, 2011). Adiante, essas caracterizações serão, sem pretender uma análise exaustiva, melhor exploradas (*cf.* **Capítulo 2**).

Partindo aqui diretamente ao ponto que interessa nesse momento, um dos elementos que caracterizam, em geral, as CN é a aprovação de documentos ao final do processo (SOUZA, 2011). Comumente, nas plenárias finais é votado o relatório final que pode conter moções, diretrizes e resoluções, entre outras deliberações. Em suma, nesses documentos, recomendações sobre políticas públicas específicas são feitas à sociedade, ao governo e ao Congresso. No entanto, cumpre ressaltar, as CN têm apenas caráter consultivo. No limite, são instâncias “destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 261).

Apesar disso, sob determinado viés pode-se mesmo interpretar, como Avritzer (2012, p. 8), que “a principal característica das conferências nacionais é o seu impacto sobre o Poder Legislativo”. Para esse autor, preocupado em colocar a questão da efetividade, “quando pensamos as conferências nacionais e as propostas que delas emergem, a dimensão de mudança normativa é muito mais significativa”. Assim, advoga como salutar considerar “como fizeram Pogrebinschi et al. (2010), a efetividade enquanto incluindo a apresentação de projetos de lei no congresso” (*apud*, AVRITZER, 2012, p. 20), apesar de a própria Pogrebinschi (2010) inicialmente não ter formulado suas problemáticas nesses termos.

De todo o modo, para Pogrebinschi e Santos (2011, p. 298-9) as CN “impulsionam a atividade legislativa no congresso nacional”: seja pelo poder de agenda, seja pelo impacto na produção legislativa. Numa formulação bastante sintética aqui, mas que os autores se debruçam

longamente no citado texto, chegam ao resultado de que as CN funcionam como “um poderoso agente informacional do congresso”, mas parece que estão mais interessados nos “impactos” produzidos sobre a produção legislativa.

Assim, baseados em suas próprias pesquisas, os autores tentam verificar, entre os anos 1998 e 2009, o modo como as diretrizes resultantes das conferências impulsionam as atividades do Congresso Nacional. Para tanto, juntamente com seus assistentes de pesquisa, elaboraram um banco de dados contendo 1.937 “diretrizes legislativas” originadas das 70 CN realizadas no período, e que se adequaram aos critérios da pesquisa, e 3.750 proposições legislativas cujos objetos possuíam pertinência temática com tais diretrizes⁸. Analisaram-nas recorrendo a sofisticados artifícios metodológicos (não é o caso descrevê-los aqui). Cabe mencionar que para Pogrebinschi (2010, p. 53), diretrizes legislativas “consistem em resoluções aprovadas nas conferências nacionais que demandam inequivocadamente tratamento legislativo”. De tal modo que, compunham o banco de dados as diretrizes que “exigiam intervenção legislativa de forma *expressa* (demanda por *elaboração* de lei, demandas por *alteração* de legislação federal ou da Constituição, demandas por *regulamentação* da legislação federal ou da Constituição, etc.)” (grifo nosso, *ibidem*); ou ainda de forma “*implícita* (demandas cuja satisfação requerem *elaboração* legislativa de temas de competência do Congresso Nacional)” (grifo nosso, *ibidem*).

Cruzando-se os dados do banco, no final, segundo os pesquisadores, constatou-se que “foram aprovadas 51 leis e uma emenda constitucional a partir de iniciativas diretamente relacionadas com as diretrizes, totalizando 52 diplomas legais derivados do mundo participativo”. Além disso, identificaram pelo menos 612 “iniciativas dos legisladores que, com certeza, têm relação direta com as diretrizes constantes dos relatórios finais das conferências”. (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 284; 283; 281; POGREBINSCHI; 2010; 2012).

8 Uma relação dessas diretrizes bem como dos projetos legislativos que constam do banco de dados podem ser consultados nos anexos do Relatório Final da pesquisa *Entre Representação e Participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático*, realizada no âmbito do Projeto Pensando o Direito, construído mediante convênio entre o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (Pogrebinschi, et al, 2010).

Na verdade, quanto às proposições legislativas, após a aplicação do “filtro da pertinência”, “o universo da pesquisa” passou a contar com 2.808 projetos legislativos. São essas as que compõem a referida base de dados. Elas foram extraídas de um universo maior de 13.614 proposições legislativas do Congresso. Nas palavras dos autores “no cômputo geral, 2.808 projetos enviados para tramitar no Legislativo (ou seja, 26% do total!) trataram de questões objeto de diretrizes de alguma Conferência Nacional” (Pogrebinschi, 2010, p. 62).

É relevante que para chegar a tais resultados e afirmações os pesquisadores se pautaram por um rigoroso critério. Para eles: “não basta termos afinidade temática entre os documentos resultantes das conferências e os textos oriundos da produção legal, é preciso, ademais, que haja coincidência textual entre diretrizes, por um lado, e projetos, leis e emendas, por outro” (*idem*, p. 282-5). O que torna, sem dúvidas, os dados publicados insuspeitos.

Porém, apesar dessas incursões que Pogrebinski e Fabiano Santos - ambos pesquisadores do IESP-UERJ (Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro); este último experiente e conhecido por seus estudos sobre o Legislativo (ver, por exemplo, SANTOS, 2003) -, denominam de “primeiras aproximações”, um problema ainda permanece, como advertem: “é difícil avaliar até que ponto tais cifras correspondem a algo significativo no conjunto mais amplo de proposições legislativas” (*cf.* **nota 8**; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 283).

Tal advertência alerta aqueles que se embrenham nessas searas, como será o nosso caso. Todavia, o que é de maior relevância é que a série de indagações teóricas e de esforços de pesquisas trazidos aqui até o momento, no conjunto, fornecem um pano de fundo sobre o qual se desenvolve essa pesquisa, além de, obviamente, subsídios analíticos.

Dada a natureza do mecanismo objeto dessa dissertação, a CLP, discutiremos a capacidade de incluir projetos legislativos no processo legislativo, aferindo seus procedimentos. Trabalhamos com a hipótese inicial de que a CLP é dotada da capacidade de incluir sugestões de projetos legislativos no processo legislativo. No entanto, essa capacidade torna-se afetada pela falta de dispositivos que garantam a conclusão da tramitação das proposições da CLP no processo legislativo.

Para o desenvolvimento da proposta dessa pesquisa, é preciso ter em vista, ainda, que são poucas as pesquisas ou obras teóricas sobre a incidência da sociedade civil no Legislativo no Brasil pensando questões referentes à produção legislativa. As obras de referências principais ainda parecem ser os livros *Cidadania Ativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular* (1991), fruto do estudo de pós-doutorado de Maria Victória de Mesquita Benevides; e *Cidadão Constituinte: a Saga das Emendas Populares* (MICHILES, *et al.* 1989), obra de discussões, e tentativas de sistematização, produzida por grupos que acompanharam o processo de

apresentação de emendas populares durante a Constituinte de 1987-8⁹. Talvez, o fato se deva ao incipiente uso, no Brasil, dos chamados mecanismos de democracia direta, leia-se, dos referendos, plebiscitos e iniciativas populares de lei. Como se sabe, e voltaremos a esse ponto no decorrer da dissertação, foram pouquíssimas as experiências desses usos na história do país.

No entanto, pode-se considerar, como que para compensar essa falta de referência, que a bibliografia nacional sobre as *instituições participativas* tem avançado a largos passos tornando-se referência até mesmo no debate internacional¹⁰, como vem sendo apontado por diversos dos principais autores da área. A esse respeito, pode-se assinalar que:

[...] no Brasil, o debate ocorre dentro de um campo amplo de pesquisa empírica a respeito das novas instâncias de representação e da incidência social sobre políticas públicas em que confluem pesquisadores de movimentos sociais, da democracia participativa, da sociedade civil, de políticas públicas, de controles democráticos e de pluralização da representação. Essa convergência vem delineando agendas inovadoras de pesquisa empírica e fortemente conectadas com a teoria democrática, sem paralelo no debate internacional. (GURZA LAVALLE, ISUNZA VERA, 2011, p. 100).

Nesse sentido, observa-se que tal debate, presentemente, encontra-se cifrado em termos distintos daqueles que ocuparam a maior parte da produção até o momento na Ciência Política. Decerto isto ocorreu porque, em certa medida, houve por parte de vários pesquisadores “o abandono do registro celebratório e otimista que marcou primeira leva de estudos sobre o potencial democratizador tanto da sociedade civil como dos espaços participativos que a abrigam” (DAGNINO; TATAGIBA, p. 9, 2007). Ainda que assentados nas perspectivas normativas dessa primeira fase, os estudos sobre participação passaram (em um segundo momento) a explorar as “condições efetivas de realização em contextos políticos-institucionais específicos, trazendo para o centro do debate a questão da qualidade da participação” (DAGNINO; TATAGIBA, p. 9, 2007). No momento atual, parece que está sendo ensaiado um novo passo para as formulações teóricas, que talvez possa ser marcado pela noção que traz a

9 Fizeram parte da organização do livro o Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte da Universidade de Brasília (UNB), o Projeto Educação Popular Constituinte e o Plenário Nacional pró-participação popular na Constituinte. Alguns de seus autores estiveram diretamente envolvidos com o processo de elaboração, coleta de assinaturas e a apresentação das emendas populares. Certamente o período da constituinte foi o auge de elaboração de iniciativas populares de leis. Para uma breve discussão, ver o capítulo 2 desta dissertação. Para uma discussão mais aprofundada torna-se imprescindível o citado livro.

10 Para reforçar ainda mais o que consta no texto, a passagem que segue parece válida: “as pesquisas e os debates teóricos sobre a participação no Brasil”, segundo assegura Lavallo (2011), “registraram inflexão interessante ao longo da última década, e hoje configuram um cenário pós-participativo de indagações teóricas e empíricas que, em muitos sentidos, encontra-se à frente do estado da arte na literatura internacional” (LAVALLE, 2011, p. 13).

expressão “pós-participativo”: uma noção que “não remete ao mérito da participação em si” – para que fique claro -, “nem alude ao fato de as promessas associadas à ideia de participação terem se mostrado irrealizáveis, infundadas ou historicamente superadas – sentido amiúde associado ao prefixo ‘pós’ ”, mas atenta - conforme esclarece um dos pesquisadores que tem se tornado referencia no debate -, “para o fato de as questões cruciais terem mudado após a participação, ou, com maior precisão, após a institucionalização em larga escala de arranjos participativos” (GURZA LAVALLE, 2011, p. 14). Perante o estado da arte, novos questionamentos têm surgido.

Sob essa perspectiva, e mediante alguns pressupostos que subjazem algumas das análises recentes, uma das preocupações que emerge - e também ao olhar nosso referencial empírico sob esse prisma - é a de não negligenciar, como se vem alertando em diversas pesquisas, a dimensão da representação exercida no processo de participação. Como adverte Adrian Gurza Lavalle [*et al*] (2006, p. 80) “para parte substancial da literatura a diferença crucial entre participação de cidadãos e participação de associações tem passado despercebida, ocultando a problemática da representação inerente ao segundo tipo de participação”.

Eis, em meio ao conjunto de novas formulações teóricas, a discussão de onde surge o segundo corpus de literatura que nos referimos ao traçar nossos problemas de pesquisa, o qual adentramos a partir desse momento.

A despeito de uma possível crise no regime de governo representativo, uma série de autores tem pautado o problema da representação política sob a perspectiva das transformações históricas, ou “metamorfoses” para citarmos o termo de Manin (1995), ocorridas nos diferentes regimes, de modo a problematizar a caracterização do fenômeno. Assim, segundo Manin a suposta crise “é muito menos da representação como tal do que de uma forma particular de governo representativo” (*idem*, p. 7). A questão é melhor compreendida visto que parte da teoria política contemporânea tende a dissociar a ideia de governo representativo da ideia de representação política (LAVALLE; VERA, 2011). Para endossar, nas palavras de Pogrebinschi [*et al*] (2010, p. 5), por exemplo, “os sinais do que alguns chamam de crise, portanto, podem simplesmente indicar uma mudança na forma pela qual a representação política se manifesta”.

Nesse sentido, várias pesquisas contemporâneas vêm tentando demonstrar transformações na representação “no sentido da pluralização dos atores com investidura para realizá-la e da diversificação dos lugares em que é exercida” (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006,

p. 52). Trazendo esse debate para mais perto de nosso referencial e de alguns processos que serão analisados no decorrer dessa dissertação, trata-se, de acordo com LÜCHMANN (2007, p. 140), do “fenômeno da representação no interior da participação”.

Por essa perspectiva, considera-se que “as associações, de diferentes tamanhos, objetivos e formatos, assumem, em boa medida, papel de representação” (LÜCHMANN, 2011, p. 116). Tal como salienta LÜCHMANN (2011), as associações se investem de tal papel¹¹

seja como representantes da população de onde estão inseridas, como no caso das associações comunitárias e/ou de moradores; seja de causas e temas que recobrem setores e espectros mais amplos, como as associações feministas, de negros, ambientalistas, etc.; ou as que defendem os interesses de seus associados, como clubes e sindicatos, e ainda, as que dizem representar as pessoas carentes e excluídas, como as entidades assistenciais e filantrópicas (...) (LÜCHMANN, 2011, p. 116)

Mas não é só isso. A literatura capta tal noção de representação “seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil”, como supracitado, ou, tão importante quanto, “seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação *oficial* da sociedade civil”. (grifo no original, AVRITZER, 2007, p. 444). Certamente, no Brasil, guardadas as devidas ressalvas, tais percepções podem ser associadas com o próprio processo de constituição da sociedade civil (TEIXEIRA, DAGNINO, SILVA, 2002; GECD, 1999; AVRITZER, 2008; DOIMO, 1995; SADER, 1988; BOSCHI, 1987; DAGNINO, 1994). A propósito, não parece insensato considerar que a concepção de um mecanismo como a CLP só é possível onde haja certo grau de densidade de associativismo cívico e que este seja reconhecido pelo Estado como interlocutor para a ampliação de políticas públicas, como parece ser o caso em diversas situações. No caso da CLP, associações civis são reconhecidas até mesmo para iniciarem o processo de criação de leis, o que de certa forma extrapola a concepção liberal de que somente o indivíduo, ou o representante eleito por este, detém tal prerrogativa.

De qualquer maneira, as proposições e os possíveis questionamentos trazidos pela literatura desse campo de estudo, e seus desdobramentos, são provocativos à luz do presente momento histórico e diante dos processos em curso de incorporação e incidência de organizações

11 A propósito, também poderíamos indicar, junto com a citação que segue no texto, que por meio de uma noção de “advocacia de causas coletivas”, ou seja, “advocacia de temas”, vários outros tipos de organização assumem o papel de representação. Nesse particular, “o elemento central da advocacia de temas não é a autorização, e sim uma relação variável no seu conteúdo entre os atores e os seus representantes”. Nesse sentido, pode-se considerar, por exemplo, que organizações internacionais como o Greenpeace ou a Anistia Internacional “estão representando (...) um discurso sobre os direitos (...) em geral e não um conjunto específico de pessoas” (AVRITZER, 2007).

civis nos processos políticos institucionais. Analisá-los à luz de um referencial empírico no qual organizações civis são investidas de legitimidade jurídica para iniciarem leis no âmbito federal parece ser bastante instigante. Veja-se que, segundo analisa corretamente Gurza Lavalle [*et. al*] (2006)

os processos de transformação da representação política vivenciados no país nos últimos anos transbordaram parcialmente as fronteiras das eleições, enveredando para o controle e representação sociais nas funções executivas do governo, especificamente em determinadas áreas de políticas públicas (GURZA LAVALLE [*et al*], 2006, p. 82-3).

Veja-se que, segundo evidencia nosso referencial (seria também o caso das conferências nacionais)¹², não só nas funções executivas, mas também, de certa forma, nas funções legislativas do governo, *locus*, por excelência da representação política tradicional.

Todavia, é preciso ter em mente que do ponto de vista da CLP a legitimidade das associações está associada à sua legalidade, atendidos alguns critérios regimentais. Assim, como aponta a literatura delimitada em torno da noção da pluralização da representação, há um deslocamento da representação, em que “os atores societários desempenham, de facto, funções de representação política consagradas de jure, embora permaneçam incógnitas acerca dos eventuais critérios que alicerçam a legitimidade” (GURZA LAVALLE [*et al*], 2006, p. 83).

Esse é um dos motivos pelo qual se deve, ou pelo menos parece prudente, qualificar a ação política, tal qual chamam a atenção, por exemplo, Teixeira e Tatagiba (2005, p. 81). Para essas autoras “é importante qualificar a participação, para ser possível, de fato, compreender os seus efeitos sobre o padrão associativo, sobre o sistema político e, principalmente, sobre a qualidade da democracia”; o que também, de outra perspectiva, é compartilhado por Lüchmann que sustenta que “analisar o associativismo pelo viés da representação implica em avaliar a atuação das associações no processo de democratização” (LÜCHMANN, 2011, p. 131-2).

Nesse estudo, pretendemos “qualificar a participação” explicitando o conteúdo das sugestões submetidas à CLP. Ao aprofundar esse ponto, sobressai um outro aspecto relacionado também já tratado de forma competente pela literatura: a questão da heterogeneidade da

12 Segundo advoga Pogrebinschi [*et al*] (2010, p 9-10) “as conferências nacionais são instituições representativas - não simplesmente por engendram internamente a lógica representativa (por meio da eleição de delegados e votação por maioria, entre outros) e por sustentarem alguma modalidade ‘informal’ de representação; porém, de forma mais sofisticada, por comporem uma mais complexa estrutura de representação política no âmbito do Estado e de seus Poderes, que conta com a participação e a deliberação da sociedade civil de forma mais direta e menos mediada pelos tradicionais mecanismos de controle, como o voto, e de vocalização das preferências por ele expressas, como os partidos”.

sociedade civil (DAGNINO, 2002). Apesar de não avançarmos por esse caminho, parece interessante assinalar que por tal perspectiva afasta-se a concepção de uma “sociedade civil como um polo de virtude”; ao mesmo tempo, afasta-se também a concepção de um “Estado como a encarnação do mal”, para ficarmos com os mesmos termos da autora que tece críticas às análises que tendem, nesse ponto da discussão, a visões maniqueístas (DAGNINO, 2002, p. 281).

De todo o modo, no estudo de caso dessa dissertação, o conjunto de problemáticas postas nessa introdução aparece inevitavelmente em relevo. Isso não quer dizer que outras problemáticas não poderiam ser colocadas ou mesmo que essas não poderiam receber tratamento diverso. Temos ciência de que a amplitude dos problemas articulados aqui podem receber tratamentos para além do campo de visão e das limitações de nosso estudo. Então, na seção a seguir, passamos a delinear de forma mais concreta quais foram os objetivos dessa pesquisa.

1.2 OBJETIVOS

Os objetivos mais gerais da pesquisa consistiram em investigar (i) o processo de surgimento da CLP; (ii) o funcionamento e desempenho do mecanismo; (iii) os atores que de alguma forma têm se apropriado desse espaço. Esses objetivos gerais, evidentemente, estão estritamente associados as problemáticas postas na seção anterior.

Mas, de modo mais específico, *os principais* objetivos consistiram em: (i) explicar, isto é, sem pretender uma análise exaustiva, o amplo panorama do contexto de surgimento do objeto de estudo dessa dissertação. Para tanto, investigou-se a configuração de outras instâncias participativas no país e o processo de abertura das instituições tradicionais, no plano internacional e nacional. No plano nacional verificou-se, mais especificamente, a criação e a existência de mecanismos de “interação” na Câmara dos deputados. Ainda nesse ponto tenta-se proporcionar uma análise teórica que procure lançar luz sobre como, e porque, foi possível o surgimento de um mecanismo de “legislação participativa” na estrutura interior do processo legislativo; (ii) descrever e discutir as prerrogativas legais e o modelo institucional da CLP; (iii) examinar o desempenho, aferindo os procedimentos, da comissão. Isto é, nesse ponto verificou-se a relação entre o que se estabeleceu nos seus pressupostos de criação, e, normativamente para seu modelo institucional, e suas reais atividades; (iv) investigar de modo mais detido as sugestões legislativas

de projetos legislativos quanto à tramitação na CLP e também, no caso das aprovadas, no processo legislativo. Em relação à tramitação, ou apreciação das SUGs, na CLP estendeu-se a investigação à formação do colegiado; (v) verificar como se deu a atuação de diversos tipos de associações por meio da CLP, ou seja, verificou-se como diversas organizações utilizaram-se desse canal. Nesse ponto, verificou-se também qual a área de atuação de algumas organizações bem como o campo temático, e o conteúdo específico, de algumas sugestões enviadas.

1.3 MÉTODO, PROCEDIMENTOS E FONTES

Este estudo não adota uma única abordagem metodológica, com as vantagens e desvantagens que tal opção possa incorrer. Isso porque, em parte, este é um estudo exploratório. No texto encontram-se articulados procedimentos de análises quantitativos e qualitativos, além de distintos referenciais empíricos e teóricos.

No plano teórico a construção da análise se deu, principalmente, por meio de revisão bibliográfica, como deve estar evidente na formulação dos problemas de pesquisa postos nesta introdução. Mas quais foram os parâmetros usados para definição desses problemas? Basicamente a observação do que a bibliografia especializada tem apresentado como questões relevantes, e a avaliação de que tais questionamentos, resguardadas as devidas ressalvas, se aplicam ao referencial escolhido, dado que inexistem estudos acadêmicos com tal delineamento.

Para o estudo do referencial empírico recorreu-se amplamente às análises documentais, e também a alguns materiais bibliográficos referentes à CLP. Dentre esses documentos podemos citar como principais o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD); o Regulamento interno da CLP (RI-CLP); várias Leis, projetos de lei, Resoluções, projetos de resolução, propostas de emendas à constituição (todos citados no texto), a própria CF/88; além de várias publicações oficiais elaboradas pela própria CLP ou por outros órgãos internos da Câmara dos Deputados, como a Consultoria Parlamentar e o Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados (CEFOR): todos disponíveis na internet. O principal local de busca foi o site da Câmara dos Deputados, que dá acesso a outros locais de busca como a própria página da CLP e a Biblioteca Digital da Câmara, entre outros.

Além disso, consultamos algumas publicações acadêmicas sobre a CLP. Convém destacar as dissertações de mestrado (ainda não há nenhuma tese, até onde conhecemos, que tenha como referencial empírico a CLP) já produzidas no campo da Ciência Política (BRAGA, 2005; SILVA, 2009; SANTOS, 2009; LIN, 2010). Examinamos também vários textos (monografias e artigos, em geral) sobre a CLP que foram produzidos em cursos de especialização no CEFOR, alguns deles especialização em processo legislativo¹³, a maior parte disponível na Biblioteca Digital da Câmara.

Para investigação do desempenho da CLP foram feitas coletas e análise de dados. A análise deu-se por tratamento estatístico simples. A coleta deu-se tanto por meio dos Relatórios Anuais de Atividades da CLP (consultados os Relatórios de 2001 a 2011) que descrevem um balanço das principais atividades de cada ano; mas, principalmente, por meio da ferramenta oficial de busca e informações sobre proposições legislativas disponível no site da Câmara¹⁴. Uma vez acessada a proposição legislativa desejada, no caso todas as 861 SUGs recebidas pela CLP de 2001 a 2011, é possível visualizar uma série de informações, tais como a situação atual e todo o processo de tramitação; a ementa; o seu conteúdo na íntegra; a data de apresentação; o autor - no caso a organização que apresentou; o conteúdo dos pareceres, na íntegra, entre outras. No caso das sugestões legislativas de projetos legislativos (SPLs) aprovadas existe um link que leva à proposição legislativa na qual a sugestão foi transformada. Por esse procedimento foi possível acessar e verificar a tramitação no processo legislativo das 176 proposições legislativas da CLP.

As informações citadas acima foram sistematizadas em planilha de dados do Excel, compreendendo 18 variáveis¹⁵. Foram utilizados os recursos de tabela dinâmica e gráfico

13 São algumas das monografias referentes à CLP produzidas por programas de especialização da própria Câmara (CEFOR): (NERY, 2001; ANDRADE, 2003; ROLIM, 2005; COUTO, 2007; SANTOS, 2007). Existem ainda trabalhos acadêmicos em outras áreas de conhecimento: na comunicação (LORDELO, 2009); no direito (LIMA, 2005); e especialização de gestão social e trabalho (curso profissionalizante) (BURGOS, 2007).

14 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>. Para acessar as SUGs por meio deste link (ou acessando pela home-page da Câmara através do ícone *Atividade Legislativa/ Projetos de lei e outras proposições*) no campo *Pesquisa pelo número da proposição* seleciona-se no subcampo *Tipo* a sigla “SUG-Sugestão” que se encontra pré-definida na listagem do subcampo. Outros dois subcampos são *Ano* e *Número*. Efetuando-se a busca apenas por *Ano*, ou seja, deixando o subcampo *Número* em branco, aparecerem todas as SUGs recebidas pela CLP no escolhido ano.

15 O conjunto de dados sistematizados contém 18 variáveis que foram distribuídas analiticamente em três campos: 1) *sobre as organizações*: que compreende as variáveis nome da organização, classificação segundo a finalidade de atuação, Estado da sede da organização; 2) *sobre as sugestões*: ano de apresentação; número oficial da sugestão (SUGs); ementa; classificação da proposição em que se enquadra; campo temático; 3) *sobre o parecer e*

dinâmico para leitura e extração dos dados apresentados no texto. A validação dos dados deu-se por comparação entre os Relatórios Anuais de Atividades da CLP e o sistema de busca e informação de proposições legislativas da Câmara.

A classificação temática das SUGs seguiu a nomenclatura, com adaptações, utilizada nos *Anuários Estatísticos das Atividades Legislativas da Câmara*, que se encontra em sua quarta edição (referente ao ano de 2008), publicada em 2011. Tal classificação abarca 28 categorias¹⁶. Essas categorias foram definidas com base, segundo consta nas notas metodológicas do Anuário de 2008, nas áreas temáticas das Comissões Permanentes da Câmara, na CF/88, e nas áreas temáticas do órgão de Consultoria Legislativa.

Para classificação das organizações, segundo “a finalidade de atuação das entidades” foi feita uma adaptação da classificação utilizada pelo IBGE/IPEA (2008) no estudo *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos*, sobre o universo associativo no Brasil referente ao ano de 2005. Isto é, não houve inclusão ou exclusão de categorias, apenas uma adequação entre os grupos e subgrupos do citado estudo resultando numa listagem de 23 categorias¹⁷. Tais classificações atenderam de modo suficiente os objetivos da pesquisa.

Ainda como fonte de pesquisa, realizamos entrevistas com dois servidores públicos da Câmara alocados na CLP, Sonia Hipólito e Cláudio Ribeiro Paes, na ocasião de uma visita à comissão, com vistas a ter um contato mais próximo com as estruturas de funcionamento do objeto em estudo, realizada em março de 2012. As entrevistas foram abertas e centraram-se no funcionamento e no contexto institucional gerado pela comissão para a participação das

tramitação: contém o campo apreciação (e os subcampos: aprovada, rejeitada, prejudicada, devolvida), e não apreciadas, situação atual; relator; e comentários.

¹⁶ São as categorias da classificação temática das SUGs: 1- Administração pública; 2- Arte e cultura; 3- Ciência, tecnologia e informática; 4- Comunicação; 5- Defesa e segurança nacional; 6- Desenvolvimento regional; 7- Desenvolvimento urbano; 8- Desporto e lazer; 9- Direito civil e processual civil; 10- Direito penal e processual penal; 11- Direitos humanos e minorias; 12- Economia, administração financeira e orçamentária; 13- Educação; 14- Indústria e comércio; 15- Meio ambiente; 16- Organização político-administrativa do Estado; 17- Política rural e fundiária; 18- Previdência e assistência social; 19- Processo legislativo; 20- Recursos minerais, hídricos e energéticos; 21- Relações internacionais; 22- Saúde; 23- Segurança pública; 24- Trabalho e emprego; 25- Tributação; 26- Turismo; 27- Viação, transportes e trânsito; 28 – Defesa do Consumidor; 29- Outros. Observação: à classificação do Anuário Estatístico fora acrescentada apenas a categoria “outros” e desmembrada a categoria “indústria, comércio e defesa do consumidor”.

¹⁷ São as seguintes: 1- Assistência social; 2- Associações de moradores/ Centros e associações comunitárias; 3- Associações de produtores rurais; 4- Associações empresariais e patronais; 5- Associações profissionais; 6- Cultura e arte; 7- Defesa de direitos de grupos e minorias; 8- Desenvolvimento rural; 9- Educação/Ensino (infantil/fundamental / médio / superior) / Outras formas de educação; 10; Emprego/ Treinamento/Ensino profissionalizante; 11- Esporte e recreação; 12 - Estudos e pesquisas; 13 –Habitação; 14- Meio ambiente e proteção animal; 15- Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos; 16- Religião; 17 – Saúde; 18 – Sindicato, 19 – Outros;

organizações, sendo fundamentais para melhor entendimento do funcionamento e embasamento de algumas formulações presentes nesse texto.

Foram realizadas entrevistas também, em dezembro de 2012, com alguns membros de algumas organizações que se utilizaram da CLP para apresentarem sugestões de iniciativa legislativa. Ter apresentado sugestão legislativa de projeto legislativo (SPL) foi o principal critério para a seleção das organizações a serem entrevistadas. Noventa e cinco (95) organizações obedecem a esse critério. No entanto, obtivemos contato, de forma aleatória, de cerca de 30 organizações¹⁸. Realizamos entrevistas, abertas e por telefone, com apenas oito. As entrevistas centraram-se na percepção que esses atores tiveram sobre o processo de utilização da CLP. Não há, em nenhum caso, qualquer pretensão de generalização, mas tais entrevistas forneceram grandes subsídios e ajudaram a descrever a riqueza empírica que envolve nosso referencial, além de ilustrarem bem os resultados encontrados na pesquisa, como um todo.

18 No sistema SILEG, ao acessar as SUGs, junto com a sugestão na íntegra há um pequeno cadastro da organização, contendo breves informações sobre o responsável pela organização, tal como o contato (e-mail e telefone). Essas informações cadastrais começaram a ser disponibilizadas, de forma mais sistemática, a partir de 2005. Muitos dos contatos encontram-se desatualizados, ou seja, o telefone não atende ou não existe, ou ainda a pessoa trocou de contato. Há casos em que o responsável pela sugestão não é mais membro da organização. Há casos em que houve contato prévio, para agendamento da entrevista, mas posteriormente não foi possível realizá-la, ou em alguns casos aprofundá-la. Os motivos foram diversos. No texto, citamos apenas aquelas entrevistas em que foi possível extrair algum conteúdo relevante. Uma relação das entrevistas realizadas consta ao final da seção de referências bibliográficas.

2 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL E MECANISMOS DE “INTERAÇÃO” DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Neste capítulo expõem-se os resultados da investigação que buscou ampliar o leque de discussão, em relação ao referencial empírico dessa dissertação, ao que pode ser caracterizado como mecanismos de *incorporação* ou *incidência* de cidadãos e organizações civis nos processos políticos institucionais no Brasil. Para tanto, empreendemos um exame das chamadas instituições participativas e dos mecanismos de “interação”¹⁹ da Câmara dos Deputados. O objetivo mais específico consiste, a um só tempo, em (i) explanar o amplo panorama do contexto de surgimento do objeto de estudo, a CLP, explorando a configuração de outras instâncias participativas no país; e, mais importante, em (ii) tentar proporcionar uma análise teórica que procure lançar luz sobre como, e porque, foi possível o surgimento de um mecanismo de “legislação participativa” na estrutura interior do processo legislativo, problema central do capítulo, conforme visto na **Introdução**. O exame empreendido deu-se, principalmente, por pesquisa bibliográfica, recorrendo a aspectos teóricos e empíricos presentes na Ciência Política.

Logo, cabe assinalar que são dois os principais conjuntos de fontes teóricas que constituem os eixos principais da análise. O primeiro, com forte enraizamento nacional, gira em torno da noção de instituições participativas e outras correlatas (instâncias participativas ou espaços participativos, por exemplo) (AVRITZER, 2008, 2009 e 2012; CÔRTEZ, 2011; TEIXEIRA [et al], 2012; IPEA, 2010; WAMPLER, 2011). A rigor, conceitualmente definidas instituições participativas podem remeter a distintas acepções. No entanto, via de regra está a designar um conjunto de mecanismos - que se encontram atualmente em diversos níveis e funções do governo, como o orçamento participativo, os conselhos e as conferências, para ficarmos com os mais conhecidos - , que remetem à outra noção, também trabalhada pela literatura, que se refere à constituição de um “arcabouço institucional participativo” ou de uma

¹⁹ As aspas em “interação” servem para indicar que esse é um termo amplamente adotado pela própria Câmara dos Deputados. Interação e outros termos correlatos são usados tanto em discursos parlamentares como em notícias veiculadas por órgãos internos da Câmara como os de imprensa e até mesmo em documentos oficiais. Como um simples exemplo podemos citar um manual, editado e publicado pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR) em 2011, intitulado *A Câmara e o cidadão. Um guia para conhecer e participar do processo legislativo*. A publicação informa que “para estimular a participação popular, a Câmara dos Deputados oferece à sociedade diversos canais de informação e formas de *interação* com os brasileiros” (Brasil, 2011, p. 7). Assim, um dos propósitos do manual seria divulgar uma série de “espaços” que possibilitariam alguma forma de “interação”. Nesse capítulo (seção 2.2.1) problematizaremos, mesmo que de forma breve, o termo. Recorrendo a análises que transitam entre a Ciência Política e a Ciência da Informação (Perna, 2010), indicaremos que “interações” podem se dar em diversos níveis de complexidade e profundidade.

“arquitetura participativa”. Tais noções e definições serão melhores trabalhadas no decorrer da exposição. O importante a reter nesse momento é que por esse viés é possível apreender dimensões de um contexto nacional particular. Tais dimensões incluem a ideia de que esse “arcabouço” constituiu-se impulsionado por reivindicações (e pressão!) de diversos setores da sociedade civil, com destaque à atuação de segmentos voltados a demandas populares, como será visto.

O segundo conjunto de fonte teórica, adotando uma perspectiva, digamos, transnacional, advém de pesquisas que se voltam à recente onda de reformas institucionais nos regimes de governos contemporâneos (CAIN; DALTON; SCARROW, 2003; DALTON; SCARROW; CAIN; 2003; DALTON; MCALLISTER; WATTENBERG, 2003; SOMERVILLE, 2011). Assim, tentando averiguar a *abertura das instituições tradicionais* - leia-se, das instituições da chamada democracia representativa - para se adaptarem a novas práticas políticas e sociais, o aporte teórico fornecido por aqueles que adotam essa linha investigativa pode contribuir analiticamente para a compreensão de como e porque da criação de mecanismos de “interação” no âmbito do legislativo federal no Brasil, por uma óptica distinta, paralela e não excludente daquelas de grande parte dos estudos que observam as instituições participativas. Em síntese, tais pesquisadores observam o processo de (i) declínio da participação eleitoral; (ii) o aumento de novas formas de ação política; (iii) o efeito desses processos sobre os partidos políticos; e (iv) o processo de *abertura das instituições tradicionais*, se é que realmente ocorre, às novas práticas políticas e sociais.

Todos esses pontos levantados aqui serão retomados com maior acuidade e redirecionados a nossos propósitos. Foram introduzidos previamente para sustentarmos que apesar dessas perspectivas teórico-analíticas serem em muitos aspectos inteiramente distintas, em alguma medida os processos políticos e sociais analisados por ambas se sobrepõem²⁰ fornecendo no

20 Até onde conhecemos, existem poucos estudos que tentam de alguma forma articular essas perspectivas teóricas. Para um exemplo, no entanto, remetemos ao artigo intitulado *Democracy and participation* publicado recentemente na seção de revisão temática da conceituada revista inglesa *Policy and Politics* da *University of Bristol*. Seu autor, Peter Somerville, da *School of Social Science, Universty of Lincoln*, tomando como eixo central de investigação a noção de “déficit democrático”, oferece uma análise bastante interessante – por esse viés que não é o mesmo adotado aqui – de como perspectivas teóricas ligadas à análise do declínio da participação eleitoral e processo de abertura das instituições (DALTON, 2006, *apud* SOMERVILLE, 2011) podem se conectar com perspectivas do aprofundamento democrático. Nesse último caso, apesar de Somerville não recorrer especificamente aos conceitos trabalhados nessa dissertação (de instituições participativas, por exemplo), centra particular atenção às análises teóricas, principalmente as deliberacionistas, que têm como referencial empírico experiências como a do orçamento participativo de Porto Alegre. Assim destaca alguns autores brasileiros, ou estrangeiros, que analisam

conjunto, e de maneira mais complexa, uma combinação de fatores e ferramentas analíticas que ajudam na compreensão do fenômeno e do problema proposto. Isto é, do contexto e do processo que culminou no surgimento de mecanismos de “interação” no âmbito do legislativo federal, incluindo aí a CLP. Quiçá, para esse último caso, admitindo tal simbiose e adotando-a, seja possível tentar entender até mesmo aspectos do formato institucional específico que assumiu, quer dizer, tentar entender o fato de associações civis terem sido os atores sociais credenciados a serem os promotores das sugestões acatadas pela CLP.

Além desses aparatos teóricos, nos amparamos em outros apontamentos e análises que aparecem em segundo plano, mas não são menos importantes, pois ajudam a demonstrar a complexidade e enriquecer o exame proposto. Ainda que o conjunto das análises oferecidas não sejam cabais, nem há essa pretensão, tentamos trazer elementos de ordem empírica e teórica que iluminam, a nosso ver, parcialmente o processo. Vamos a eles.

2.1 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: CONFIGURAÇÃO E CONTEXTO

Ao longo das três últimas décadas, mas principalmente no período pós Constituição Federal de 1988, o Brasil vem se tornando um laboratório de experiências de acesso e incorporação de cidadãos e organizações civis nos processos políticos institucionais.

Junto a esse registro, que pretendemos qualificar adiante, cabe destacar, pois estão intimamente relacionados, o fato de que “entre os países da América Latina, é o Brasil que certamente conta com a mais longa e diversificada história de participação dos movimentos sociais e outros setores da sociedade civil” (DAGNINO; TATAGIBA, 2009, p. 1). O destaque ganha maior relevância precisamente no sentido de que vários dos processos que culminaram no surgimento de diversas experiências de acesso e incorporação, atualmente existentes, foram impulsionados por esses segmentos, voltados a demandas populares. Com efeito, alguns pesquisadores advogam uma proeminente interpretação de que essa dinâmica se deu, em parte, por uma “aposta” de vários setores da sociedade civil (DAGNINO, 2004; GECD, 1999).

processos participativos no Brasil (AVRITZER, 2002; BAIERLE, 2010; BAIOSCHI, 2005; CORNWALL; COELHO, 2007, *apud* SOMERVILLE, 2011). Isso tudo para sugerir possíveis causas das mudanças no sistema representativo (“Causes of the decline in representative democracy: neoliberalism, populism and radicalism”).

Adotando essa perspectiva, então, como bem analisa Tatagiba (2011), é possível avaliar que

em estreita conexão com atores da arena político-institucional, os movimentos sociais apostaram na luta "por dentro do Estado" como estratégia de transformação social. O próprio surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT) se insere no âmbito dessa aposta. Uma aposta que gerou lutas longas, e no geral árduas, que resultaram na criação e reconhecimento de novos direitos de cidadania que mudaram o ambiente político no qual os governos deveriam passar a operar desde então. Refiro-me aqui tanto aos diversos *mecanismos de participação direta e semidireta* instituídos pela Constituição de 1988, como complemento à democracia representativa, como às diversas outras conquistas que foram sendo regulamentadas nos anos seguintes, a partir da pressão dos movimentos, como o Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o Estatuto da Cidade etc., todas com importantes *mecanismos de consulta e deliberação* voltados à incidência da sociedade sobre as políticas públicas. (TATAGIBA, 2011, p. 171-2)

Em todo caso, isto é, admitindo ou não tal diagnóstico, pesquisas recentes têm sistematizado um amplo conjunto de dados e informações sobre os referidos “mecanismos” de participação ou de consulta e deliberação. De tal modo que, em se tratando de instâncias institucionais, alguns pesquisadores frente às inúmeras evidências ousam dizer, até mesmo, como fizeram Gurza Lavalle e Isunza Vera (aspas no original, 2011, p. 121), que hoje “não é exagero afirmar que a “participação” é uma feição das instituições do Estado brasileiro”. Obviamente tal alegação se torna mais apropriada desde que se tenha em conta, como bem fundamentam seus autores, o amplo panorama dos diversos tipos de modelos institucionais dos arranjos existentes nas distintas funções e níveis de governo e dado os múltiplos graus de institucionalização e capilaridade desses arranjos, em termos *comparados* a outros países (Lavalle; Vera, 2011).

Certamente esse é um tipo de apontamento que parece ter alguma relevância para a pesquisa na Ciência Política, ou, ao menos levanta suspeitas que mereçam ser investigadas, como de fato vem ocorrendo. Ele serve também para dizer que existe um campo da literatura acadêmica que tem estado atento ao fenômeno da incorporação e o tem cada vez mais destacado, independente das avaliações sobre os seus resultados²¹. Mas, o que nos interessa extrair dessa análise é que grande parte dos pesquisadores que investigam os distintos processos que essa

21 A título de ilustração sobre diferentes posicionamentos em relação aos “fóruns participativos” remetemos ao artigo *Céticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança* (CÔRTEZ, 2005). Nele a autora explora, mediante análise da literatura nacional e internacional, “tipos de respostas que a literatura oferece à indagação sobre como fóruns participativos afetam a formulação e a implementação de políticas públicas”.

“participação” abarca, está a recorrer à noção de *instituições participativas* (doravante IPs), quando não, utilizam-se de noções correlatas.

Como definido por Avritzer (2008, p. 45), IPs são entendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Como se pode perceber, esta definição não está associada necessariamente a requisitos formais e/ou legais. Assim, IPs são mais bem compreendidas, nessa acepção, como um amplo leque de “experiências”, com a vantagem de poder articular na análise aspectos da vida social, elementos dos modelos institucionais e considerar ainda questões associadas à vontade política dos governantes (AVRITZER, 2008). Por outro lado, é preciso esclarecer que “são instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais [*pois*] estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira” (grifo nosso, CÔRTEZ, 2011, p. 137, AVRITZER, 2008).

O ganho analítico de operar com tal noção teria a ver com a forma de avaliação dessas experiências, pois, para Avritzer (2008, p. 47) “o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam: desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos”. O que parece haver de positivo é que esse tipo de análise não se limita a aspectos procedimentais, e inclui aspectos políticos e sociais da localidade onde está inserida a IP. Apesar de não estar isento de críticas, é relevante que um conjunto amplo de autores tem operado com diversas noções que se podem desdobrar da expressão instituições participativas (PIRES, 2011). Assim, alguns pesquisadores, como Soraya Vargas Côrtes, por exemplo, preferem lançar mão de outra designação que, apesar de não excludente, é distinta.

Para Côrtes (2011) a noção de IPs

se refere a mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. (CÔRTEZ, 2011, p. 137)

O interessante é que mesmo com tal delimitação conceitual – certamente mais restritiva do que a de Avritzer (2008), por exemplo -, com destaque para a proposição “que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos”, é possível extrair, como bem faz a autora no

artigo *As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros* (CÔRTEES, 2011), uma ampla pluralidade de possíveis mecanismos que abarca.

No citado artigo, para explorar o universo das IPs existentes nos municípios brasileiros, Côrtes define alguns critérios básicos com a finalidade de classificá-las em tipos. O primeiro critério é “se a participação é direta ou através de representantes”. O segundo critério é se a participação é “individual ou em coletividades”. Por fim, há também o critério do “nível de institucionalização” (CÔRTEES, 2011, p. 137).

Dessa análise, são identificados quatro grandes grupos de IPs no nível municipal. São eles: (i) mecanismos de participação individual; (ii) processos conferencistas; (iii) orçamentos participativos; (iv) conselhos de políticas públicas e de direitos (CÔRTEES, 2011).

Uma vez levantados esses elementos (os critérios e os grupos) a pesquisadora faz uma interessante análise esquemática de diversas das características de cada um dos grupos de IPs (CÔRTEES, 2011). Porém, não é o caso aqui adentrar por esse caminho²².

Mas, tomando por base a tipologia de Côrtes, e cotejando com outros dados e pesquisas, tentaremos, nas próximas seções, traçar um panorama descritivo da *configuração* de várias das instituições participativas no Brasil. Aqui configuração, de certa forma, tem a ver com uma noção de materialidade - ou “existência”, se quisermos ficar com o termo (“existentes”) de Côrtes (2011) -, em contraposição ao que poderia ser, como de fato muitas vezes ocorre, um discurso genérico e abstrato sobre a existência de tais mecanismos. A finalidade, por um lado, é tentar oferecer uma análise que nos permita apreender, ou melhor, qualificar, o sentido da alegação de que o país vem se tornando um laboratório de experiências de acesso e incorporação de cidadãos e organizações civis nos processos políticos institucionais.

Por outro lado, essa operação nos permite adentrar especificamente num dos nossos objetivos postos no início do capítulo, qual seja, explanar o contexto de surgimento do objeto de estudo dessa dissertação no que diz respeito à verificação da existência de outras instâncias participativas no país. A tipologia desenvolvida por Côrtes (2011) oferece um interessante itinerário e cabe justamente ao propósito.

22 Côrtes (2011, p. 146-7) empreende sua análise tentando caracterizar os diversos tipos de IPs, segundo: a relação com os governos; aos tipos de participantes; às questões em pauta; a natureza das regras que guiam seu funcionamento e o seu papel institucional.

2.1.1 Mecanismos de participação individual

Seguindo a análise de Côrtes (2011), o primeiro grupo de IPs é aquele que propicia aos cidadãos individualmente manifestarem suas preferências, por meio da apresentação de críticas, demandas, queixas, reclamações, sugestões e proposições. Os mecanismos que permitem esse tipo de envolvimento são frequentemente operados via telefone e/ou internet, ou seja, canais que recorrem às chamadas tecnologias de comunicação e informação. Enquadram-se nesse grupo de IPs “as pesquisas de satisfação de usuários e de beneficiários; serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet – “disque denúncia” e “fale conosco”, por exemplo –; e, principalmente, as ouvidorias” (aspas no original, *idem*, p. 138).

Um dado interessante é que, segundo o IBGE (*apud*, CÔRTEZ, 2011, p. 138), em 2009, “94,2% dos municípios brasileiros dispunham de alguma forma de atendimento a distancia”. Ou seja, alguma instância que se enquadraria nesse grupo. Além disso, Côrtes (2011, p. 139) mostra também que as ouvidorias, as IPs de maior relevância nesse grupo, ao final de 2010 encontravam-se instaladas em 23 capitais dos 27 estados brasileiros.

É possível acrescentar a esses dados, outros de um estudo do IPEA (2010) sobre a difusão das ouvidorias no Brasil que identificou 1.043 ouvidorias no ano de 2009 nos diversos níveis e funções do governo²³. No entanto, com raras exceções - o estudo do IPEA é uma -, não existem estudos sobre o funcionamento os resultados desses mecanismos, seja no nível local ou análises mais abrangentes. Mas ainda que não se possa dizer muito sobre seu funcionamento, as fontes de pesquisas das quais emergem esses dados podem ser consideradas razoavelmente confiáveis para se creditar materialidade a tais mecanismos, ou melhor dito, para se vislumbrar como se encontram configurados.

Vale assinalar ainda que não é menor a importância que a literatura internacional tem voltado às ouvidorias (ombudsman), inserindo-as nos debates sobre as reformas administrativas dos Estados (ANSELL; GINGRICH, 2003, p. 169-174). Alguns pesquisadores que examinaram a expansão das ouvidorias entre países compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) asseguram: “ombudsman systems have also spread

23 O citado estudo intitula-se Ouvidorias públicas e democracia. São as esferas de governo e as respectivas quantidades de ouvidorias identificadas nele: Poder Executivo federal: 151; Ouvidorias-Gerais dos estados: 21; Ouvidorias estaduais, 470; Ouvidoria-Geral do Distrito Federal: 1; Ouvidorias do Governo do Distrito Federal: 54; Ouvidorias municipais: 255; Ouvidorias de polícia: 17; Ouvidorias do Poder Judiciário: 60; Ouvidorias do Poder Legislativo: 14. (IPEA, 2010, p. 214).

throughout nearly all the eighteen countries we analysed, beginning in the 1960s (*idem*, p. 189)²⁴. E diante dos dados interpretam ainda que: “one of the major reforms that seek to empower citizens to hold public agencies legally accountable is the ombudsman system” (*idem*, p 169).

É importante destacar que a delimitação teórica deste grupo de IPs promovida por Cortes (2011) poderia englobar vários dos mecanismos de “interação” da Câmara, pois muitos deles também proporcionam diversas formas de manifestação individual recorrendo as chamadas tecnologias de comunicação e informação. Assim, retomaremos ainda nesse capítulo a ideia de IPs trabalhadas aqui, tentando aplicá-las a tais mecanismos de “interação”.

2.1.2 Processos conferencistas

Um segundo grupo de IPs diz respeito às conferências, com especial destaque para as Conferências Nacionais (doravante CN) da última década (CÔRTEZ, 2011). Houve na história do país 115 CN, das quais 74 ocorreram durante o governo Lula (2003-2010). A primeira havia sido realizada em 1941, ainda no governo Vargas (CÔRTEZ, 2011; POGREBINSKI, 2010; AVRITZER, 2012).

As CN são fóruns que comumente se estruturam a partir do nível local, distrital e municipal. Nas reuniões de nível local os cidadãos participam diretamente e escolhem e/ou são escolhidos como representantes para os níveis superiores do processo (CÔRTEZ, 2011, p. 139). Esses são espaços que reúnem atores estatais e societários²⁵ com interesses e propostas para diversas áreas de políticas públicas que entram em disputa desde o nível local até o Nacional. São convocadas pelo poder executivo, em geral, através dos ministérios e secretarias (POGREBINSKI E SANTOS, 2011; POGREBINSKI, 2010; AVRITZER, 2012).

As CN já realizadas podem ser distribuídas em 33 temas diferentes. Entre os temas que mais vezes incidiram as CN, no período pós 1988, estão: direitos humanos, 11 vezes; direitos das crianças e adolescente, 7 vezes; assistência social, 7 vezes; além desses pode-se citar: a saúde (5)

24 Para mais informações sobre a difusão de ouvidorias em nível mundial pode-se consultar também o site da International Ombudsman Institute: <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/brochure.htm> (*apud* Ansell; Gingrich, 2003).

25 “Inteiramente abertas à participação social nas etapas municipais, passam sistematicamente a obedecer um formato que prevê composição bipartite (na qual, em geral, a sociedade civil conta com 60% dos delegados e o governo com 40%) ou tripartite (nos casos em que os trabalhadores compõem uma terceira categoria de delegação)”. (Pogrebinski [*et al*], 2010, p. 138.)

e suas especialidades como saúde bucal (2), saúde do trabalhador (2), saúde indígena (3), saúde mental (2) e saúde ambiental; entre outras como aquicultura e pesca, cidades, meio ambiente, e segurança alimentar e nutricional (POGREBINSKI; SANTOS, 2011; POGREBINSKI, 2010).

Existem diversos estudos, ainda que incipientes, que tentam averiguar os resultados dessas IPs, como vimos na **Introdução** (POGREBINSKI; SANTOS, 2011; POGREBINSKI, 2010, 2012). Não sendo o caso de, nesse momento, voltar a essa discussão (o objetivo dessa seção é outro), mais alguns dados, porém, parecem interessantes para o propósito do capítulo. “Em 2007, no processo que antecedeu a grande conferência nacional de saúde de 2008, foram realizadas conferências municipais em cerca de 80% dos municípios do país (4.430 de 5.564)” (CÔRTEZ, 2011, p. 139). Para a realização de outra conferência, a II CN de Economia Solidária, em 2010, “foram realizadas 187 conferências regionais ou territoriais, abrangendo 2.894 municípios, com 15.800 participantes que elegeram 4.440 delegados para as 27 conferências estaduais e 1.460 delegados para a etapa nacional” (IPEA, 2010, p. 204). Os exemplos nesse sentido poderiam se estender, mas para nosso propósito deve ser o suficiente. Mas, para encerrar, parece interessante ainda mencionar que estima-se que do total de CN “participaram 6,5% da população brasileira” (AVRITZER, 2012, p. 12, SOUZA, 2011).

2.1.3 Orçamentos participativos

O terceiro grande grupo de instituições participativas identificados por Côrtes (2011), são os orçamentos participativos (OPs). Segundo estudos do Instituto Pólis “entre 1989 e 2004, pelo menos 261 cidades de 23 estados brasileiros criaram processos que envolveram participação da população nas decisões sobre a alocação de recursos orçamentários” (*apud*, CÔRTEZ, 2011, p. 140).

Os OPs são, talvez, as IPs mais conhecidas do Brasil, seja por sua trajetória de criação, seja pela capacidade de mobilização que obteve em alguns momentos em determinadas localidades. São reconhecidos inclusive pela literatura acadêmica internacional (para ficarmos com poucos exemplos e de autores que são trabalhados nessa dissertação veja ALTMAN (2011)

e SOMERVILLE (2011))²⁶. Certamente são também uma das IPs mais estudadas. Mas nessa dissertação ocupa um espaço bastante limitado.

Entretanto, talvez seja interessante mencionar, como vários estudos apontam, que para cada experiência de OP existem muitas especificidades, pois cada qual cria suas próprias regras, embora atendam alguns parâmetros mínimos. Nesse sentido, é relevante que os orçamentos participativos não contam com legislação específica para criação e funcionamento. No que tange sua criação parece interessante destacar, para finalizar, que existem diversos trabalhos mostrando o papel do governo na sua elaboração, como mostram Abers (2000) e Santos (1998) (*apud*, AVRITZER, 2008). Esses autores se “inclinam para uma posição que ressalta mais fortemente a iniciativa do Estado, ao passo que Avritzer (2002) e Baiocchi (2005) enfatizam aspectos da organização da sociedade civil” (*apud*, AVRITZER, 2008, p. 46).

2.1.4 Conselhos de políticas públicas e de direitos

Por fim, o quarto grande grupo de IP identificado por Côrtes (2011), refere-se aos conselhos de políticas públicas e de direitos.

Seguindo a análise da autora, o caso mais paradigmático dos conselhos são os conselhos de saúde, que merecem menção especial. Historicamente, considera-se que a constituição e gestão do SUS (Sistema Único de Saúde) foi marcada fortemente pelo princípio da gestão participativa²⁷. Hoje, os conselhos de saúde existem em 5.472 (97%) municípios brasileiros, segundo dados do IBGE (*apud*, CÔRTEZ, 2011, p. 142-3). No entanto, há que se ressaltar que o

26 Tal reconhecimento pode ser captado, por exemplo na argumentação de Altman (2011, p. 116): In Brazil, despite its immense experience with other types of citizen involvement in public affairs – as in the world-famous example of participatory budgeting in Porto Alegre – the limited experience with direct democracy is still restricted to a few legislative plebiscites (Altman, 2011, p. 116).

Somerville, por sua vez, analisa: One of the few cases of deliberation [...] is that of participatory budgeting in Porto Alegre, where a mass working-class governing political party helped to ensure a more inclusive and egalitarian process of deliberation, occurring in forums that are organized outside of the system of representative government but whose decisions are nevertheless inscribed within that system, specifically in the determination of how a significant proportion of the government’s budget is to be spent (Baiocchi, 2005; Gret and Sintomer, 2005; Melo and Baiocchi, 2006) (*apud*, Somerville, 2011, p. 428).

27 Nesse sentido não poderíamos deixar de citar a 8ª Conferência Nacional de Saúde, que ocorreu em 1986, “marcada por ampla participação popular, que deu força para que na constituinte fossem garantidas as bases do Sistema Único de Saúde (SUS). A gestão participativa é um dos princípios do SUS e parece ter sido inspiração para outras áreas construir espaços participativos com o formato de conferências e conselhos nos três níveis da federação”. (TEIXEIRA [*et al*], 2012, p. 11).

fato está relacionado “à indução para o estabelecimento dos fóruns promovida por meio da transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo, condicionada, entre outros requisitos, à constituição desses organismos” (*ibidem*). Isto é, para receber recursos do governo federal na área da saúde os municípios devem manter em funcionamento os conselhos da área. Este também é o caso de outros conselhos como nas áreas da educação e assistência social.

Mas, merece atenção o fato de que nem todos os conselhos são criados com esta finalidade, receber repasses do governo federal. Diferentes desses casos, existem uma série de conselhos de direitos, por exemplo, listados na tabela que segue (*cf. nota 30*). É relevante que somados, segundo dados do IBGE²⁸ (*apud*, CÔRTEZ, 2011), existiam em 2009 mais de 30.000 conselhos, distribuídos em pelo menos 18 áreas temáticas, como se pode verificar.

TABELA 1
Número e percentual de conselhos municipais por tipo de conselhos existentes no Brasil em 2009

Tipo de conselho	Número	%
Conselho Tutelar	5.472	98,3
Conselho Municipal de Saúde	5.417	97,3
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	5.084	91,4
Conselho Municipal de Educação	4.403	79,1
Conselho Municipal de Meio Ambiente	3.124	56,1
Conselho Municipal de Habitação	2.373	42,6
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	1.974	35,5
Conselho Municipal de Cultura	1.372	24,7
Conselho Municipal de Política Urbana	981	17,6
Conselho Municipal de Esporte	623	11,2
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	594	10,7
Conselho Municipal de Segurança	579	10,4
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	490	8,8
Conselho Municipal de Transporte	328	5,9
Conselho Municipal de Direitos da Juventude ou similar	303	5,4
Conselho Municipal de Igualdade Racial ou similar	148	2,7
Conselho Municipal de Direitos Humanos	79	1,4
Con. Mun. de Dir. de Lésbicas, Gays, Bissex., Traves. e Trans.	4	0,1
Total	5.565	100

Fonte: MUNIC/IBGE, 2009 (*apud*, CÔRTEZ, 2011, p.143).

Esses dados parecem mesmo sugerir certa relevância, embora não seja possível mensurar, nem arriscar dizer, quantos desses conselhos se encontram realmente em funcionamento. E torna-se desnecessário dizer, ainda que o façamos aqui, que sua amplitude numérica corresponde a uma

28 Para uma exposição sobre a metodologia do IBGE em relação à coleta de dados sobre os conselhos ver o artigo *Pesquisa de informações básicas municipais (munic): instrumento para avaliação de instituições participativas locais* de Daniela Santos Barreto, colaboradora desde 2004 da Pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC) do IBGE (BARRETO, 2011)

amplitude de mesma grandeza no modo de funcionamento e também quanto ao modo de sua constituição e resultados. Como aponta Côrtes (2011, p. 143), essas “variações são principalmente associadas ao arcabouço institucional de cada área; à cultura política e às tradições políticas de cada região ou cidade; e às orientações políticas e ideológicas de dirigentes municipais”.

Para o bem ou para o mal, o diagnóstico, ou melhor, o conjunto de dados disponíveis (dos quatro grupos de IPs apresentados) parecem embasar solidamente e nos permitem apreender a noção do que se refere a literatura quando remete aos termos “arquitetura da participação” e outros correlatos. Esse é um dos aspectos do contexto mais amplo, do ponto de vista nacional, em que surgiu a CLP junto com outros mecanismos de “interação” na Câmara dos Deputados a partir do final dos anos 1990. Também é deste ponto de vista, do panorama mais geral, que sustentamos que o Brasil tem se tornado um laboratório de experiências de incorporação e/ou incidência de cidadãos e organizações civis nos processos políticos institucionais.

Como apontado anteriormente, a relevância do exposto ganha maior peso em termos comparados com outros países, como assegura a literatura. Ganha peso também tomando como contraponto uma perspectiva histórica de maior alcance. Nesse último sentido, parece interessante tecer alguns breves apontamentos observando aspectos da cultura-política. Não se pode esquecer o que já fora amplamente explorado nas ciências sociais sobre a formação e configuração social do Brasil²⁹ pouco mais de meio século atrás e sobre processos fundamentais que marcaram a história política do país, lançando diversas projeções às análises contemporâneas. Teceremos breves considerações nesse sentido. Após, faremos apontamentos sobre o marco formal a partir do qual se estrutura essa configuração.

2.2 ASPECTOS DA CULTURA POLÍTICA: BREVE COMENTÁRIO

Em boa parte da primeira metade do século XX, em um dos diagnósticos mais marcantes sobre a sociedade brasileira constava, para alguns dos principais autores da época como Oliveira Vianna e Alberto Torres (*apud*, aspas no original, TEIXEIRA, DAGNINO, SILVA, 2002, p. 28),

²⁹ Uma investigação desses processos, que abrange de modo competente uma amplitude histórica relevante, encontra-se condensada no texto *La constitución de la sociedad civil en Brasil* de Teixeira, Dagnino e Silva (2002).

que “la sociedade civil brasileira era considerada (...) como ‘amorfa’, ‘inarticulada’, caracterizada, en fin, por su incapacidad de organización”. Daí derivam um amplo espectro de categorias, nas mais distintas acepções, em torno das ideias de “tutela do estado”, “cidadania regulada”. Acrescente-se a essas, ainda outras categorias que também perpassam as análises sobre a cultura política, tais como “patrimonialismo” e “clientelismo”, entre outras correlatas. Tal diagnóstico, com seu fundo de veracidade, galgou ampla adesão encontrando eco de modos diversos em distintas agendas de pesquisa. Porém, recentemente algumas noções como cidadania, ou melhor, “uma nova noção de cidadania” (DAGNINO, 1994), ou mesmo a questão da “autonomia”, vêm sendo problematizadas pela literatura (TATAGIBA, 2009).

De modo equivalente, pode-se considerar também que “o Brasil foi, até os anos 1980, um país com baixa propensão participativa, fenômeno esse ligado às formas verticais de organização da sociabilidade política” (AVRITZER, 2007a). No entanto, sobretudo a partir de meados dos anos 70 começam a surgir novas formas de organização, associadas ao crescimento exponencial de associações civis, em especial associações comunitárias e profissionais (sindicatos) entre outras formas de organização ligadas à igreja católica (GECD, 1999; AVRITZER, 2007a; BOSCHI, 1987; SADER, 1988; DOIMO, 1995). De tal modo, é marcante que a literatura sobre participação no Brasil começou a surgir subjacente à literatura sobre associativismo cívico, pois a partir de uma provável propensão a este fenômeno passa-se a redefinir as formas de relação dos cidadãos com o Estado. Assim, é interessante que vários autores explorem a ligação entre o aumento do associativismo e o desenvolvimento de formas de participação. Nesse sentido, nas palavras de Leonardo Avritzer, “o Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda (KOWARICK, 1973; SINGER e BRANDT, 1980; AVRITZER, 2000), em um dos países com o maior número de práticas participativas” (*apud*, Avritzer, 2008, p. 44; 2007a).

Esse maior número de práticas participativas se deu sobretudo a partir do processo que incluiu a luta pela redemocratização e, posteriormente, a partir da Constituição Federal de 1988, que se constituiu um marco formal e passou a alicerçar diversas dessas práticas e ações políticas.

2.3 O MARCO FORMAL E DISPUTAS EM SEU ENTORNO

Operando com os princípios da descentralização administrativa e da incorporação de cidadãos e de organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas, o “arcabouço participativo” dos anos recentes encontra-se respaldado por pelo menos 30 artigos da CF/88 (TEIXEIRA [*et.al*], 2012). São artigos que “expressaram preceitos que incentivaram experiências de gestão pública participativa”, explica Teixeira [*et. al*] (2012). A autora demonstra que

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) (TEIXEIRA [*et. al*], 2012, p. 10).

Além desses a autora ainda cita outros artigos do texto constitucional³⁰. Para o nosso propósito cabe reiterar que é este o marco formal para formação do cenário explanado nas seções precedentes, assim como é também, conforme demonstraremos detalhadamente adiante (*cf. capítulo 3*), o marco que assegurou a criação da CLP, nosso objeto de investigação.

Mas nesse momento é importante destacar que inscrição de todos esses artigos na CF/88 tem muito a ver com o período que antecedeu e o contemporâneo à Constituinte de 1987-1988. Esse foi um período marcado por intensas disputas. Por um lado, percebia-se claramente

uma intensa demanda por parte da sociedade civil em conquistar mais espaço de participação nas estruturas políticas. Essa demanda por participação social partia dos atores que compunham o chamado campo movimentalista (movimentos populares e sociais, movimento sindical, pastorais sociais e ONGs); dos partidos de esquerda; dos setores acadêmicos e também de algumas entidades profissionais e representativas, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)” (GECD, 1999, p. 77).

Por outro lado, parece que não faltam vozes de atores políticos, sociais e de analistas, a dizerem que todo o processo de transição à democracia fora feito pelo alto, praticamente

³⁰ Como segue: “Na institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas, impulsionada pela CF de 1988, destaca-se como elemento da arquitetura da participação a descentralização administrativa com gestão participativa, em particular na seguridade social (Artigo 194), na saúde (Artigo 198), na assistência social (artigo 203) e na educação (Artigo 206). Foi a descentralização administrativa que possibilitou a criação dos conselhos gestores de políticas públicas (GOHN, 2000; RAICHELIS, 2000; VOLPI, 2000). E quando a Constituição faz menção a colegiados, mesmo quando não diretamente a conselhos gestores de política, a presença cidadã é requerida como elemento constitutivo do espaço (Artigos 89, 103, 130, 224)” (TEIXEIRA [*et. al*], 2012, p. 10).

ignorando tais disputas. Tratando de forma bastante pontual, “é importante lembrar a singularidade do processo brasileiro de transição para a democracia” (LESSA, 2006, p. 39).

O ensaísta Renato Lessa, que está sempre de modo competente a chamar a atenção para a “inventividade” das coisas e mesmo da República brasileira (LESSA, 1999, 2012), nos lembra que “tal singularidade reside no fato de que, diante dos demais casos internacionais de transição democrática, foi o único baseado no estrito cumprimento das regras institucionais estabelecidas pelo regime autoritário”, seguindo os ditames de uma conhecida máxima sobre nossa transição: “lenta, gradual e segura”. Existe um longo e intenso debate sobre esse ponto da discussão, mas obviamente não vamos dar conta dele aqui e nem nossa intenção adentrá-lo³¹. Mas, não é por outra razão maior que levantamos tal tópico que não pelo fato de que “em tal processo, o Congresso apareceu como ator decisivo. Foi nesse espaço que se estabeleceram os protocolos de encerramento da ordem autoritária” (grifo nosso, LESSA, 2006, p. 39).

A dimensão que ganha o Congresso Nacional - diga-se de passagem, lócus que hoje abriga nosso referencial - nesse contexto de transição emerge com grande importância, o que talvez justifique despender mais alguma atenção nesse ponto da discussão. O faremos focalizando o processo Constituinte de um modo particular, procurando discutir processos que de alguma forma guardam conexão, mesmo que vaga, com a discussão proposta e o objeto de estudo desta dissertação.

Desse modo, merece atenção a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que aos olhos de um deputado constituinte e importante sociólogo brasileiro, Florestan Fernandes, sofreu uma forte pressão popular no nível das subcomissões. Em palavras registradas na efervescência dos acontecimentos³², diz Florestan (1989, p. 87): “o povo inundou a ANC e abarrotou as subcomissões de propostas, de informações e de sonhos”. Imprimindo seu olhar sociológico, escreve ainda: “um indígena, um negro, um portador de defeito físico, um professor modesto, saem da obscuridade e se ombreiam com os notáveis [...]”.

Os partidos, segue o sociólogo e deputado constituinte em sua análise,

31 Talvez esse autor, ou melhor, o modo como é trazido aqui para levantar esse tópico, não seja o mais adequado, pois há outros tanto especialistas a tratar da questão. Mas dada a brevidade de como o assunto é posto e o nosso propósito, talvez seja admissível se essa for uma impropriedade.

32 O registro foi publicado em artigo no jornal Folha de São Paulo em 08/05/1987. O mesmo artigo encontra-se também, junto com uma série de outros, no livro *A constituição inacabada, vias históricas e significado político* (FERNANDES, 1989).

A ANC foi instalada em 1/2/1987 e encerrada em 2/9/1988, com a aprovação do texto final da CF/88, promulgada em 5/10/1988.

ao aceitarem os caminhos da iniciativa popular – o que fizeram porque não possuíam programas e projetos políticos constitucionais -, permitiram que os cidadãos invadissem a cidadela dos políticos profissionais [...]. Toneladas de papéis desabaram sobre as subcomissões e, agora, não há como ignorar o seu conteúdo [...]. (FERNANDES, 1989, p. 87-8).

Talvez o registro de Florestan possa dar alguma dimensão da referida “disputa” mencionada anteriormente. O que pode ser melhor revelado no processo de entrega das *emendas populares*. Foram 122 emendas populares com mais de 12 milhões de assinaturas, formalmente registradas, segundo consta nos próprios arquivos da Constituinte³³ (LIN, 2010; MICHILES, 1989). É notável que o recolhimento dessas assinaturas se deu em curto período de tempo, mediante as condições materiais da época. O prazo oficial, estabelecido regimentalmente foi de março a agosto de 1987³⁴ (LIN, 2010).

Várias organizações civis estiveram presentes no processo (elaboração da emenda, recolhimento das assinaturas, caravanas a Brasília para exercer pressão, entrega das emendas...) de apresentação das emendas populares, como diversas associações de moradores, comunidades eclesiais de base (Cebs), comitês pró-participação popular; mas também organizações como a CNBB e a OAB³⁵; havia também o apoio de alguns partidos de esquerda como o PT e o PDT.

Em palavras exaltadas, de quem fez parte do processo, “a constituinte fez reaparecer com enorme intensidade a questão da participação” (MICHILES, 1989, p. 389; *cf.* **nota 9**). Nessa mesma linha, exaltada mas não inverídica, pode-se trazer uma imagem emblemática (ou paradigmática) desse contexto de *forte demanda*, e que talvez possa nos ajudar a apreender, junto com alguns outros trechos citados anteriormente, do que se trata quando se fala que a criação de alguns dos espaços participativos foram impulsionados por atores da sociedade civil. Tal imagem pode ser captada no enxerto que segue:

33 Arquivos da Constituinte Vols 230 e 231 (*apud*, LIN, 2010). É válido mencionar que cada emenda devia ser patrocinada por no mínimo 3 organizações civis, cada eleitor poderia assinar no máximo 3 emendas. Na época havia aproximadamente 69 milhões de eleitores. As estimativas mais prováveis são de que entre 10% e 12% dos eleitores assinaram as emendas populares. Segundo informam os autores do trabalho em foco, seguramente mais algumas dezenas de emendas, além das 122, percorrem o Brasil afora. Das 122 emendas protocoladas oficialmente, 83 foram admitidas pela Comissão de Sistematização da ANC.

34 As primeiras articulações, todavia, haviam começado em dezembro de 1985, com o Encontro Nacional dos Comitês pró-participação popular na Constituinte (MICHILES, p. 40-46). Mas o recolhimento das assinaturas se deu no prazo regimentalmente estabelecido.

35 Várias entidades tentaram, não sem muitos problemas e dificuldades, se articular para entregar conjuntamente as emendas como forma de fazer pressão. O dia da entrega foi em 12/08/1987.

[...] freiras caminharam dias a cavalo levando os abaixo-assinados a comunidades mais isoladas; no Amapá, agentes pastorais da CPT atravessaram igarapés; sem falar nas populares ribeirinhas que, no meio da mata, sem carimbo, lançaram mão do açáí para tingir os polegares na impressão digital. Eis por que, segundo as coordenadoras da secretaria da Comissão de Sistematização (da Constituinte em 1987), as folhas dos abaixo-assinados tinham marcas de suor, ou seja, do esforço da participação. (MICHILES, 1989, p. 105).

Nessas breves inserções analíticas, merece destaque, para finalizar, o fato de que dentre as emendas populares constam várias que propunham especificamente mecanismos de participação e controle, inclusive três que versavam especificamente sobre a iniciativa popular de lei, o referendo e o plebiscito. Essas foram as emendas 21, 22 e 56, que obtiveram 336.000, 33.000 e 35.000 assinaturas respectivamente. Vale mencionar que a emenda 21 foi patrocinada pela Comissão Justiça e Paz do Rio de Janeiro; Associação Brasileira de Imprensa; Associação Brasileira de apoio à participação popular. A emenda 22 pela OAB-RS; Ação democrática Feminina Gaúcha; Sindicato dos trabalhadores na indústria de papel, papelão e cortiça de Guaíba (RS). E a emenda 56, pela Federação dos trabalhadores na Agricultura de Minas Gerais; Sindicato dos trabalhadores em empresas de telecomunicações e operadores de mesas de telefone de Minas Gerais; Unibairros (Juiz de Fora- MG) (MICHILES, [et. al] 1989, LIN, 2010).

Não é possível afirmar, no entanto, que as emendas populares (qualquer das 122) foram incorporadas integralmente no texto final da Constituição, nem seria simples aferir algo desse tipo. Sabe-se que as matérias antes da votação no plenário sofrem modificações. Existem os dispositivos legais, tais como emendas e destaques que permitem modificações, além de manobras regimentais. Além disso, não raras vezes são votadas mediante modificações negociadas previamente fora do âmbito institucional para uma maior probabilidade de aprovação (LIN, 2010). Mas seguramente o que se pode dizer é que muitas das emendas populares influenciaram incisivamente a composição de alguns artigos da CF/88, como parece ser o caso do art. 14 e 61§2 (já citados algumas vezes anteriormente; cf. **notas 61, 62 e 63**) que dizem respeito aos mecanismos de democracia direta.

De todo o modo, para avançarmos na discussão, sabe-se que após a promulgação da CF/88 outros processos “participativos” se desencadearam. Alguns deles mesmo sem uma conexão direta, se é que se pode assim dizer e pelo menos aparentemente, com os processos supracitados, isto é, com um processo de *forte demanda*.

Diferente do que se pode depreender da análise precedente, poder-se-ia ocorrer uma situação em que, como será visto logo em seguida, alguns mecanismos participativos teriam sua criação a partir de iniciativas institucionais, exclusivamente, como parece ser o caso da CLP.

Fortes indícios sugerem que a criação da Comissão de Legislação Participativa foi de iniciativa exclusiva de parlamentares. Sua criação se deu por projeto de resolução³⁶, apresentado pela Mesa Diretora da Câmara, sendo votado e aprovado com o apoio de todos os partidos políticos na ocasião. E esse não foi um caso isolado, mas de um “pacote de medidas”, impulsionada por *atores institucionais*, que tinham o propósito de “aproximar” o Congresso da sociedade³⁷. Assim, foi criada também a Ouvidoria Parlamentar e outros vários canais de “interação” entre o Legislativo e a sociedade no âmbito do Congresso.

Então, para encerrar a seção, e para contrastar com o que chamamos acima de uma imagem emblemática, podemos trazer um trecho sobre a criação da CLP, que da mesma forma tem seu elemento de exaltação e da mesma forma guarda seu elemento de veracidade. Em discurso elaborado para apresentar a primeira Cartilha de divulgação da CLP, o então presidente da Câmara, deputado Aécio Neves, eleito por seus pares com um discurso sobre a “moralização do legislativo”, e cuja “carreira política não está associada à participação em movimentos sociais, em entidades da sociedade civil ou qualquer outro canal que não o familiar e o ingresso no sistema representativo-eleitoral” (SILVA, 2009, p. 58), profere as seguintes palavras:

A Comissão de Legislação Participativa, criada com o apoio de todos os partidos com representação na Câmara dos Deputados, já instalada e em pleno funcionamento, 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 [...] A Legislação Participativa deve significar (...) a atualização da

36 Projetos de Resolução são proposição que se destinam a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados, em muitos casos tratando de assuntos internos. Segundo o Regimento Interno da Câmara, são “de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando a Casa Legislativa deva pronunciar-se em casos concretos, tais como: perda de mandato de deputado; criação de Comissão Parlamentar de Inquérito; conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito ; conclusões de Comissão Permanente sobre proposta de fiscalização e controle ; conclusões sobre as petições, representações ou reclamações da sociedade civil; matéria de natureza regimental; assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos” (RICD, Art. 109).

37 Talvez seja interessante lembrar que poucos anos antes, em 1999, havia sido aprovada uma lei (Lei 9.840/99), visando coibir a compra de votos. O projeto de lei foi fruto de iniciativa popular contando com intensa mobilização da sociedade civil, impulsionada pela campanha da fraternidade da igreja católica e da CNBB (FLEURY, 2006). O projeto, que ao final continha mais de um milhão de assinaturas, foi aprovado em tempo recorde: “apresentada em 18 de agosto de 1999, foi transformada em lei em apenas 41 dias, sancionada no dia 28 de setembro de 1999” (IPEA, 2010).

democracia representativa pela maior sintonia com seu tempo. (Texto assinado por Aécio Neves, BRASIL, 2001, p. 7)

Como veremos adiante, a criação da CLP também está fundamentada em dispositivos constitucionais, sendo dois os principais. É interessante que um deles guarda estreita relação com o discutido nessa seção, pois diz respeito à iniciativa popular. O outro parece não ter relação direta, pois diz respeito a criação de Comissões Permanentes no âmbito do Congresso Nacional (*cf. seção 3.2*). Assim, como registrado no enxerto acima, a criação da CLP foi possível mediante uma inovação da “engenharia parlamentar”. O que é corroborado mesmo pela deputada Luiza Erundina, a primeira presidenta da CLP que ficou incumbida de a tirar do papel, isto é, de estruturar e implantar os trabalhos da comissão. Para Erundina “reconhecida por sua atuação em movimentos sociais urbanos de reivindicação de direitos nas décadas de 70 e 80” (SILVA, 2009, p. 59)³⁸, quanto a criação da CLP:

não foi uma luta da sociedade para que se tivesse isso [a CLP], mas foi um presidente que teve a sensibilidade de criar esse mecanismo e nós levamos uns dois, três meses, pra estruturar, organizar, divulgar, criar regimento, divulgar com a sociedade, reunir as entidades da sociedade civil para que conhecessem, ocupasse esse espaço. (Erundina, *apud* Paes [et al] 2011, p. 216)

Dado o exposto até então, a partir desse momento resgatamos nosso segundo objetivo do capítulo, posto aqui em forma de questionamento: como, e porque, foi possível o surgimento de um mecanismo de “legislação participativa” na estrutura interior do processo legislativo? Considerando que o balanço feito até então foi o suficiente para dar uma ideia do contexto da configuração de algumas instituições participativas no Brasil (primeiro objetivo), a partir desse ponto a análise que segue tentou enfrentar essa questão.

38 Para uma análise do perfil e da trajetória dos principais agentes políticos envolvidos na criação da CLP ver a dissertação de mestrado de Silva (2009). Para o autor, que constata que o deputado Aécio Neves e a deputada Luiza Erundina estão entre os principais atores envolvidos na criação da CLP, com “discursos próximos e horizontes aparentemente distantes, apostamos aqui na ideia de que os esforços de criação da CLP possivelmente indicam em alguma medida um confluência pontual – e talvez perversa (Dagnino, 2002) – entre setores da sociedade política com visões bastante diferentes e, em outra medida, uma redefinição que se dá no campo da sociedade política que compõem o Poder Legislativo no que diz respeito ao alcance que a comissão deveria ter em termos de se constituir enquanto um espaço de compartilhamento de poder decisório” (Silva, 2009, p. 62)

2.4 ABERTURA DAS INSTITUIÇÕES TRADICIONAIS?

Pesquisas recentes vêm assinalando a ocorrência de uma onda de reformas que tem se difundido nas chamadas “democracias industriais avançadas” (CAIN; DALTON; SCARROW, 2003; DALTON; MCALLISTER; WATTENBERG, 2003). Com efeito, sob determinada perspectiva, esses estudos amparados em múltiplas e numerosas evidências empíricas, tem chamado a atenção para que: “advanced industrial democracies are experiencing a ‘participatory revolution’ in which new forms of political action compete with the traditional participation style of representative democracy” (DALTON, SCARROW, CAIN, 2003, p. 8-9). Segundo essa perspectiva, inovações institucionais tais como leis de livre acesso a informações, ouvidorias, adoção de mecanismo de democracia direta, entre outra série de inovações institucionais que permitem o envolvimento dos cidadãos, têm se espalhado pelas nações que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD).

Obviamente essas reformas podem ter múltiplos objetivos e múltiplos efeitos, como demonstrado e debatido numa série de pesquisas publicadas em *Democracy Transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Este livro, resultado de um amplo projeto de pesquisa, se propõe a avaliar o grau de mudança, se é que estão mesmo ocorrendo, das instituições da democracia representativa³⁹ - instituições essas que nos referimos aqui, no título da seção, como instituições tradicionais. Para tanto, os organizadores do estudo identificam e centraram seus esforços em áreas com potenciais para reformas, a saber: o próprio processo eleitoral; a criação e aumento dos chamados mecanismos de democracia direta; e a criação e aumento dos chamados mecanismos de advocacy. Para Dalton [*et. al*] (2003, p. 13), “these processes are often intertwined as part of the democratic passion of reformers. The recent democratic reform wave contains all three elements, but we believe it is important to realize the important theoretical and political differences between them”.

Para o que nos interessa aqui, merece destaque que tais pesquisas têm servido de base para interpretações teóricas que parecem lançar luz sobre alguns dos processos analisados nessa dissertação, apesar de seus dados empíricos terem sido coletados em países da Europa e nos

³⁹ Nas palavras dos organizadores: “Our project focuses on assessing the degree of institutional change in contemporary democracies and the implications of these changes, rather than testing alternative causal explanations for these processes. The analytic chapters demonstrate, however, that a mix of factors is needed to explain the patterns we uncover. But whatever the sources of change, we are particularly interested in the question of how these reforms are affecting the democratic process.” (Dalton; Scarrow; Cain, 2003, p. 9).

Estados Unidos. Mas segundo os próprios autores é possível verificar tendências no nível de difusão dessas reformas que ultrapassam essas fronteiras geográficas. Assim, parece ser o caso de tais aportes ajudarem a entender algumas das motivações para a criação de mecanismos de participação no âmbito institucional, no legislativo federal brasileiro, por exemplo, por iniciativa de *atores institucionais*.

Em primeiro lugar, é possível assinalar que essas reformas ocorrem por associação de fatores endógenos e exógenos ao sistema político. A maior oportunidade de acesso verificada por esses estudos está associada a maior demanda por acesso, transparência e accountability e que, por sua vez, esta associada ao fato de que os avanços tecnológicos e o maior conhecimento dos cidadãos geram mais demandas sobre os governos contemporâneos (Dalton [*et al*], 2003). Fato esse reconhecido até mesmo por organizações como a OECD⁴⁰.

Parte desse processo pode ser elucidado tomando-se por base um trabalho anterior de Roussell J. Dalton em parceria com Ian Mcallister e Martin Wattenberg (2003 [2000]). Alicerçados em estudos sobre identificação partidária (isto é, sentimento de identificação partidária ou partidarismo) e seus possíveis desdobramentos comportamentais sobre os processos eleitorais, os autores sustentam a tese do “desalinhamento partidário”, segundo a qual está em curso o declínio do partidarismo. Respaldados por uma ampla série de dados (amplitude temporal e espacial), argumentam que, em geral, há um enfraquecimento dos laços partidários dos cidadãos. O que, na verdade, não é difícil perceber.

Mas o que chamam de desalinhamento é captado tanto por pesquisas que buscam verificar o *sentimento de identificação partidária*, quanto por outras que demonstram dados do comportamento eleitoral, como é o caso de pesquisas que identificam a *volatilidade partidária* - isto é, pesquisas que demonstram que hoje “há menos probabilidade de os eleitores chegarem ao

40 Como os autores apontam: “In response, the OECD began a dialogue about how its member states could reform their governments to create new connections to the public (OECD 2000a). Building on this experience, the OECD conducted several studies to assess existing opportunities for citizen access to information and consultation, active participation in policy-making, and ‘best practice’ reforms for expanding these opportunities. The report of these activities begins:

New forms of representation and public participation are emerging in all of our countries. These developments have expanded the avenues for citizens to participate more fully in public policy making, within the overall framework of representative democracy in which parliaments continue to play a central role. Citizens are increasingly demanding more transparency and accountability from their governments, and want greater public participation in shaping policies that affect their lives. Educated and well-informed citizens expect governments to take their views and knowledge into account when making decisions on their behalf. Engaging citizens in policy making allows governments to respond to these expectations and, at the same time, design better policies and improve their implementation. (OECD 2001b: 9)” (*apud*, DALTON, SCARROW, AND CAIN, 2003, p. 3).

período eleitoral com predisposições partidárias fixas”⁴¹ – entre outras que identificam menor propensão de certos grupos de pessoas participarem das eleições, o que é conhecido como *absenteísmo*.

Face ao constatado, os autores sustentam que é verificável “um amplo e contínuo declínio no papel dos partidos políticos face aos eleitores contemporâneos”: um fenômeno recente, dos anos 90, conforme demonstram (*idem*, p. 314). “O desalinhamento está a enfraquecer os laços partidários dos públicos contemporâneos, e isto tem efeitos correspondentes sobre os padrões de comportamento político” (*idem*, p. 316). Porém, isto é importante para a argumentação desenvolvida aqui, “à medida que o público abandona os partidos, estes deixam de depender do público, em geral, para desempenharem algumas das suas funções-chave” (*idem*, p. 317). Então, tal análise sugere, ao mesmo tempo, que o declínio face aos eleitores não corresponde, necessariamente, a um declínio do papel dos partidos nos espaços institucionais (KITILSON; SCARROW, 2003).

Tendo isso em vista, Dalton [*et. al*] (2003) defende que uma das questões a serem avaliadas nos estudos sobre os partidos, para além de suas atividades organizacionais, diz respeito aos objetivos de suas atividades. Nesse linha de raciocínio, procura demonstrar que “a questão-chave da política partidária passa pela capacidade dos partidos em mobilizar e integrar as massas no processo democrático” (*ibidem*). A finalidade seria a obtenção de apoio público para o partido e de legitimidade para o sistema democrático de base partidária.

Admitindo como razoáveis tais análises, o importante a reter, para avançarmos, são as possíveis “consequências” desses processos. As problemáticas contidas neles envolvem “efeitos reais e substanciais sobre o comportamento político”: tanto de eleitores e cidadãos em geral quanto dos partidos políticos.

De um lado, os autores sugerem, assim como aprofundado por vários outros estudos (CAIN, DALTON, SCARROW, 2003; SOMERVILLE, 2011),

que novas formas de política democrática — como a expansão da democracia directa, a abertura de processos administrativos à participação do público e o aumento do recurso aos tribunais por grupos de cidadãos — irão desenvolver-se à medida que os cidadãos

41 Os autores ainda registam na conclusão que: “mesmo que sejam leais a um partido, tais lealdades são menos pronunciadas; nos nossos dias, um maior número de eleitores toma as suas decisões eleitorais com base nos candidatos e nas questões políticas em debate durante as campanhas” (DALTON; MCALLISTER; WATTENBERG, p. 316, 2003).

adoptam formas de acção não partidárias. (DALTON; MCALLISTER; WATTENBERG, 2003)⁴².

Notadamente, parece razoável considerar que em realidade tais situações verificam-se em diversos contextos, inclusive como talvez seja o caso de algumas das situações já discutidas nessa dissertação.

De outro lado, e o que há de mais relevante ao trazer toda essa discussão para o foco, portanto merece maior atenção, é que Dalton e seus parceiros sugerem que frente as consequências verificadas, como as do enxerto acima, é “possível que os políticos, à medida que forem tomando consciência destas tendências, reajam com políticas e iniciativas que visem a renovar os laços com os seus antigos membros”. O que não quer dizer que parece haver razão para uma preocupação dos partidos (ou dos líderes partidários) com o declínio da participação eleitoral, pois haveria poucas razões para que os partidos se preocupem com isso, uma vez que “para um partido é mais eficaz conquistar um cargo com menos votos” (*idem*, p. 315)⁴³. Mas ainda nesse sentido, isto é, de prováveis reações, na conclusão do citado estudo os autores tocam num ponto fundamental. Segundo eles, é possível assegurar que “há dados demonstrativos claros de que os líderes e agentes partidários estão cientes destes desenvolvimentos”, leia-se, dessas novas formas de ação política, e “mais do que a resistir, os partidos parecem estar a adaptar-se a estas tendências” (grifo nosso, *idem*, p. 318). O que parece lançar luz, sem dar conta, sobre algumas das motivações de diversas das reformas institucionais em jogo, ou do processo de abertura das instituições tradicionais.

42 Para reforçar essa ideia recorremos à passagem de outro autor que cita um trabalho mais recente de Dalton (2006): “This decline in traditional electoral participation, however, has coincided with an increase in ‘citizen-initiated and policy oriented forms of political activity’ (Dalton, 2006: 73), such as citizen-action groups, community participation, direct democracy and protest (for further evidence, see Power Inquiry, 2006; Hilton et al, 2010).” (*apud*, SOMERVILLE, 2011, p. 420).

43 Os autores se utilizam de uma metáfora para exemplificar: “Seria equivalente a que a General Motors realizasse o mesmo dinheiro vendendo menos carros”. Mas na verdade, acabam por reconsiderar tal proposição. “Todavia, para o sistema partidário no seu conjunto, a queda da participação é negativa, tal como seria negativa para os fabricantes de automóveis uma queda nas vendas globais de automóveis. No mundo político, os líderes partidários são o equivalente funcional dos presidentes das grandes empresas, os deputados funcionam como gestores e os membros partidários desempenham um papel essencialmente similar ao dos trabalhadores das linhas de montagem. No outro lado da questão da oferta e da procura, os eleitores com identificação partidária são uma espécie de clientes fiéis e aqueles que exercem o seu direito de voto representam a base de consumo total do produto. Se os presidentes, gestores e operários das empresas que fabricam automóveis trabalhassem de modo mais eficiente, mas, não obstante, vendessem menos carros, os analistas da indústria teriam certamente de concluir que o negócio atravessava um período de sérias dificuldades. O declínio da participação eleitoral indica que há um menor mercado para o produto dos partidos e que os sistemas partidários de todo o mundo industrializado avançado enfrentam tempos difíceis.” (p. 315).

É presumível que muitos denunciem que várias dessas reformas não passam de uma retórica. Nesse tocante, as pesquisas empreendidas, por exemplo no livro citado anteriormente, levantam tal possibilidade em consideração: “To what extent has the rhetorical shift towards greater direct citizen governance been matched by change in practices or in outcomes?” (DALTON, SCARROW; CAIN, 2003, p. 14). Assim, segundo esses autores “in discussing the impact of reform we must go beyond the rhetoric and ask whether these changes are really transforming the foundations of the democratic process or merely accommodating popular pressures without altering the basic nature of representative democracy.” (*idem*, p. 3).

Tendo este alerta em vista, muitas das problemáticas que perpassam pelas análises postas aqui, para encerrarmos, lançam luz às análises que seguem nas próximas seções desse capítulo. Apesar de não serem suficientes - visto que ainda inseriremos novas questões, como por exemplo a atuação de atores institucionais não partidários, como a de servidores públicos alocados em determinados órgãos institucionais –, essas análises, isto é, as que tratam do problema da abertura das instituições, parecem encontrar alguma correspondência no plano empírico no processo de surgimento de vários dos mecanismos de “interação” da Câmara dos Deputados no Brasil.

Como será demonstrado, a partir do final dos anos 90, o parlamento brasileiro passou a criar diversos mecanismos com alguma noção de “aproximação” ou de “interação” entre o Legislativo e a sociedade. Como citado anteriormente, a CLP, por exemplo, fora criada a partir de uma concepção visando contribuir para “superar o perigoso abismo” criado entre a sociedade e o parlamento.

2.4.1 Mecanismos de “interação” da Câmara dos Deputados

Essa seção é destinada a observar como se encontram configurados, se é que realmente se encontram, diversos dos chamados mecanismos de “interação” da Câmara dos Deputados.

Manteremos em perspectiva as análises teóricas das seções anteriores, tanto daquelas que observam as instituições participativas quanto dessas últimas que olham para o processo de abertura das instituições tradicionais.

Como se perceberá, por exemplo, grande parte dos mecanismos que serão mencionados aqui remetem à noção de IPs do primeiro grupo delineados anteriormente, conforme a análise de

Côrtes (2011). Resgatando brevemente, esse grupo se constitui de mecanismos que propiciam aos cidadãos e organizações a apresentação de críticas, demandas, queixas, reclamações, sugestões e proposições; são frequentemente operados via telefone e/ou internet, ou melhor, via as chamadas novas tecnologia de comunicação e informação (ou *medias* digitais/ multimídias). Nas palavras da autora, enquadram-se nesse grupo de IPs mecanismos como “as pesquisas de satisfação de usuários e de beneficiários; serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet – “disque denúncia” e “fale conosco”, por exemplo –; e, principalmente, as ouvidorias” (aspas no original, CÔRTEZ, 2011, p. 138). Certamente, vários dos chamados mecanismos de “interação” da Câmara dos Deputados podem ser envolvidos por essa noção.

Todavia, aqui parece oportuno tentar aprofundar a análise. Para tanto, entra em discussão a própria noção de “interação” (*cf.* **nota 19**). Também tentaremos tecer observações sobre a atuação dos *atores institucionais* - de políticos eleitos ou outros, servidores públicos, por exemplo - no processo de criação desses mecanismos, o que certamente poderia ser entendido como um dos aspectos do processo de tentativa de abertura das instituições tradicionais.

Pode-se considerar que “a participação digital no parlamento está intrinsecamente vinculada ao conceito de interatividade” (PERNA, 2010, p. 121). Para entrar nessa discussão, é preciso indicar, apesar de parecer um tanto óbvio, que as formas de interação se dão em diversos níveis de complexidade. Todavia, para qualificar tal alegação é possível recorrer a estudos que transitam entre a ciência da informação e a ciência política (PERNA, 2010; PERNA; BRAGA, 2011).

Conforme esses estudos, a forma mais elementar é um tipo de interação *unilateral* (ou informacional) onde basicamente se oferece informações, como através dos chamados *newsletter* (notícias); divulgação de informações sobre legislação e deputados através de boletins; veiculação de imagens pela Web-Câmara, entre outros. Nesse tipo de interação não há possibilidade de trocas informacionais diretas.

A segunda forma de interação pode ser entendida como *bilateral*, onde é possível trocas limitadas de informações: através de formulários para contato como o “fale-conosco”, “fale com o deputado”; blogs comentados, enquetes, comentários a notícias, pesquisas de opinião.

E por fim, existem formas de interação *multilateral* (ou multidirecional), onde é possível uma maior troca de informações: “as modalidades de caráter multilateral, (...) correspondem aos aplicativos típicos da Web 2.0, como fóruns, chats, ferramentas wiki, redes sociais” (PERNA;

BRAGA, 2010); que se tornaram possíveis só muito recentemente graças aos avanços no desenvolvimento tecnológico.

Como analisa Andréa Perna - mestre em gestão da informação pela UNB e coordenadora do núcleo de projetos da Câmara dos Deputados, tendo participado de equipes de iniciativas de e-democracia no parlamento⁴⁴ -, com maior propriedade:

consideramos bilaterais: os emails; os formulários; as enquetes, os comentários a notícias e as pesquisas de opinião que não possibilitavam espaço para discussão ou conexão com outros mecanismos multilaterais; e multilaterais: os fóruns; os chats; os blogs; as redes sociais; as iniciativas que envolviam múltiplas modalidades e, portanto, diferentes formas de participação; e demais projetos que viabilizavam a criação de uma esfera pública com interação de múltiplos atores (da instituição e cidadãos), a exemplo de um comentário à notícia com possibilidade de votação e compartilhamento das ideias ou uma enquete avançada que não se restringisse à seleção de uma opção de múltiplas escolhas. (PERNA, 2010, p. 135)

Certamente, vários dos mecanismos citados acima, em seus diversos níveis de formas de interação, podem ser encaixados no primeiro grupo de IPs de Côrtes (2011). Essa análise em níveis ainda nos permite não deixar passar despercebidas importantes distinções, a partir das quais Perna (2010) avança elaborando uma espécie de tipologia desses mecanismos⁴⁵. Mas não é o nosso caso ficarmos detidos nesse ponto.

Tendo em vista nossos objetivos parece mais interessante tentarmos traçar um itinerário, numa espécie de linha do tempo, do surgimento desses mecanismos. Tal itinerário ainda está baseado, com complementos, no estudo de Perna (2010, p. 175-184) que se utilizou dos Relatórios (de 2005 a 2009) do Comitê Gestor do Portal da Câmara dos Deputados para sua análise⁴⁶.

44 Informações contidas na seção de apresentação da Revista Teoria e Sociedade (Ver PERNA; BRAGA, 2010).

45 Segundo o estudo de Perna (2010, p. 168), “a Câmara dos Deputados do Brasil se dispõe a ofertar aos cidadãos 13 funcionalidades bilaterais e 16 multilaterais para aproximá-los da arena política”.

46 Segundo informa Perna: “O Comitê Gestor do Sítio da Câmara dos Deputados foi instaurado em 2004, por intermédio da Portaria DG [Diretoria-Geral] n. 123, de 24/11/2004, para gerenciar ações com vistas à manutenção e ao constante aprimoramento do Portal, relacionadas ao seus conteúdos e layout, nos ambientes Internet, Intranet e Extranet. Entre as atribuições do órgão inserem-se questões fundamentais relativas à aproximação entre a esfera política e a esfera civil, a exemplo das competências que lhe foram outorgadas para analisar os conteúdos a serem disponibilizados no website, avaliar a relevância da utilização de mecanismos de interação com o usuário e ratificar a intenção da Casa quanto às políticas públicas de acessibilidade e de inclusão digital. (BRASIL, 2004a).

Segundo informa ainda, uma das adequações propostas em dos Relatórios que denominou de “Salto Qualitativo” (BRASIL, 2004) foi “a multiplicação dos recursos de participação” (Perna, 2010, p. 176-6). “O Comitê Gestor do Portal reforçou a importância do portal como veículo a estimular a participação dos cidadãos no parlamento, registrando em seu planejamento estratégico de 2007 a seguinte missão do portal institucional da Casa: “Prover ao cidadão amplo acesso às informações do Legislativo e promover a participação popular no processo democrático”.

Tomando esse procedimento, verificamos que os primeiros registros de relevância, de algum recurso que posteriormente veio a ser enquadrado como um mecanismo de interação, datam do início dos anos 90. A criação do sistema de correio eletrônico, isto é, do *e-mail institucional dos deputados* data de 1992. Dadas as características limitadas da internet discada da época, o uso de tal ferramenta foi inicialmente também muito limitado. Após esse primeiro passo, outro importante aconteceu apenas em 1997 com a inauguração da *página da Câmara na internet*. Mesmo ano em que foram criadas a *Rádio Câmara de Notícias* e a *TV Câmara*. É interessante que no projeto de resolução (PRC) que criou a CLP, para embasar sua própria justificativa há referência a esses canais: “a inauguração da rádio e da TV Câmara constituiu, sem dúvidas, um grande passo para encurtar a distância entre representantes e representado no país” (PRC nº 151/2001). Mas seguindo o itinerário, em 1998 surgiu o serviço *Disque-Câmara*, serviço telefônico gratuito de prestação de informações sobre acontecimentos da Câmara (PERNA, 2010).

A *Ouvidoria Parlamentar*, mecanismo que como vimos recebe algum destaque em diversas análises teóricas, foi criada em 2001. Mesmo ano da criação da *CLP*. Curiosa é a proximidade entre o projeto de Resolução que deu origem à *Ouvidoria* (PRC 19/2001) e o que criou a *CLP* (PRC 21/2001). O conjunto dessas referências, tomando como base o final dos anos 90 e início dos anos 2000, sugerem, como também verificado por outros autores, a ideia de um pacote de medidas em que foram propostos, votados e aprovados diversos mecanismos por parte do Legislativo. Essas seriam iniciativas “como parte do pacote de propostas de aproximação entre o Legislativo e a sociedade” (SILVA, 2009, p. 46).

Em 2004 foi dado um novo grande passo em relação ao site da Câmara, que passou a ter o status de portal, *Portal da Câmara*. Com isso, permitiu-se maior acessibilidade e o desenvolvimento de outras formas de “interação”, como por exemplo a criação do formulário *fale-conosco*. Em 2005 foram inaugurados o *fale com o deputado*, *fóruns de discussão*, além de *enquetes* e *chats*. Em 2006 outras inovações puderam ser verificadas como a ferramenta *acompanhamento de proposições*, que “permite ao cidadão cadastrado receber informações sobre a tramitação das proposições de seu interesse”. Em 2007 foram implementados *feedbacks* aos canais de interação existentes. Segundo Perna (2010, p. 170), “89% das iniciativas multilaterais apresentam algum tipo de feedback ao cidadão: do mais simples e mais comum, como a

publicação de comentários, aos mais avançados, que informam o caminho de suas contribuições a ser percorrido na casa legislativa”.

Em 2008, uma nova série de mecanismos foi lançada, como o *boletim acompanhe seu deputado*, que consiste em um informativo eletrônico que permite ao cidadão receber, via e-mail, informações sobre a atuação de um ou mais parlamentares que queira acompanhar. Informações tais como discursos, posicionamento dos deputados nas votações do Plenário e das comissões, projetos de lei e outras propostas apresentadas por ele, relatórios apresentados sobre outras proposições e notícias sobre o deputado divulgadas em outros meios. Outros mecanismos criados ainda em 2008 foram a página da internet *Mulheres no Parlamento*, o *boletim fique por dentro*, a *página na internet da Ouvidoria Parlamentar*, que inicialmente atendia apenas por telefone, entre outros como o *blog da Comissão de Educação e Cultura*.

Em 2009, foi criado um mecanismo bastante importante e com o propósito maior de oferecer mais interação e, mais claramente, voltado à participação. Trata-se do *Portal E-democracia*. Diferente do Portal da Câmara, o E-democracia foi criado com o objetivo mais explícito de estimular a participação, com o propósito de que os cidadãos e as organizações possam, pela internet, participar do processo legislativo. Nesse Portal, a “participação” pode se dar de diferentes formas: compartilhamento de informações, experiências e documentos úteis para a discussão dos projetos de lei; participação nos fóruns e bate-papos; organização de redes sociais temáticas; apresentação de propostas de textos legislativos, construídos de forma colaborativa por meio de ferramentas wiki, a fim de subsidiar o trabalho dos deputados na tomada de decisão⁴⁷. Assim, como também demonstrou Perna, “o Programa e-Democracia da Câmara dos Deputados se distingue das demais iniciativas analisadas por agregar um maior número de funcionalidades, como fóruns, wiki, chats, enquete, biblioteca digital e outros” (PERNA, 2010).

Em 2009 também foram inaugurados a *Biblioteca Digital da Câmara*, a *página da presidência da Câmara* na qual contém o formulário *fale com a presidência* visando facilitar o contato com a presidência da Casa. No mesmo ano foi criada a *página da Agência Câmara de Notícias*, além do serviço *Web-Câmara*, que se tornou disponível na página da Câmara dos Deputados. Por meio do Web-Câmara são transmitidos, ao vivo, os eventos oficiais da Casa, tais

⁴⁷ Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/>. Último acesso em Jan/2013. Após o momento de sua criação, o site foi descontinuado algumas (ou uma) vezes. Isto é, ficou “fora do ar”. Mas depois de algum tempo voltou ao funcionamento normal.

como seções plenárias, reuniões das Comissões, entre outros eventos institucionais, muitos de forma simultânea. Foram criados também vários perfis nas redes sociais. A Câmara mantém, por exemplo, seis páginas no Twitter: uma geral da Câmara, da TV Câmara, Agência Câmara, Rádio Câmara, Comissão de Trabalho e do Programa E-Democracia (PERNA, 2010, p. 230). Em geral, esses perfis são usados apenas para repassar notícias e informações produzidas nos outros canais, como meio de divulgação.

Para corroborar a ideia de que a “interação” se dá em diversos níveis de complexidade, a simples comparação entre diversas das ferramentas citadas acima é ilustrativa. Para tentar descrever melhor parte desses mecanismos de interação, tratados nos parágrafos precedentes, elaboramos um quadro, que pode ser lido como uma espécie de nuvem (não ordenado), onde selecionamos alguns dos mecanismos de interação com a finalidade de apresentar uma melhor visualização e descrição. Portanto, para ficar bem claro, destituído de pretensões analíticas; apenas descritivas. No quadro, o nome do mecanismo aparece seguido de uma pequena ementa explicativa.

QUADRO 1

Algumas formas de interação e/ou canais de comunicação da Câmara dos Deputados

Portal da Câmara

Página da internet que agrega diversos mecanismos de interação e canais de comunicação. É possível pesquisar o andamento de um projeto de lei, consultar leis que já foram aprovadas; conhecer o Regimento Interno; aprender sobre o processo legislativo; acompanhar as últimas notícias sobre a Câmara; conhecer o acervo do Museu da Câmara, etc. O Portal dá acesso a todas outras páginas da internet vinculadas às atividades da Câmara, como por exemplo, o site da Agência Câmara de Notícias e oferece outros serviços como a pesquisa de projetos de lei e outras proposições.

Ouvidoria Parlamentar

O cidadão pode apresentar, pela internet ou por telefone, denúncias, dar sua opinião, fazer críticas e propor sugestões para melhorar as atividades da Câmara dos Deputados. A Ouvidoria também orienta os cidadãos sobre o processo legislativo e sobre os projetos de lei que estão sendo discutidos, facilitando sua participação nos acontecimentos da Casa.

Fale-Conosco

Formulário para pedir informações gerais, reclamar, elogiar, relatar problemas técnicos no portal ou solicitar pesquisas no acervo da Câmara dos Deputados.

Fale-com o Deputado

Para encaminhar denúncias, reclamações, sugestões, elogios ou solicitações diretamente a um ou mais deputados. Para usar esse serviço, você deve preencher um formulário no site da Câmara dos Deputados.

Disque Câmara – 0800

Serviço que atende gratuitamente por telefone (0800 619 619). Funciona de segunda a sexta-feira, das 8h às 20h e pode-se por esse

canal fazer críticas, sugestões, denúncias, elogios e pedir informações sobre a Câmara e outros temas gerais sobre.

Acompanhe seu Deputado

O cidadão cadastrado nesse serviço pode acompanhar o trabalho dos deputados que desejar. A Câmara dos Deputados enviará quinzenalmente ao cidadão inscrito, por e-mail, os dados referentes à atuação do parlamentar no período.

Boletins eletrônicos

Diversas páginas vinculadas oferecem boletins eletrônicos de sua programação e atividades, como o site da Agência Câmara de Notícias, que envia diariamente aos cadastrados e-mail com notícias divulgadas sobre os assuntos relacionados à Câmara. É possível escolher diversos dos assuntos. Outras páginas como a da Rádio Câmara e da Tv Câmara também oferecem esse serviço

Agência Câmara de Notícias

Divulga, em tempo real, notícias em geral sobre a Câmara. São reportagens completas e notícias com previsão das reuniões e das votações, além da agenda do dia com informações que podem ser utilizadas por rádios, jornais e emissoras de televisão de todo o Brasil ou por qualquer tipo de instituição interessada. O objetivo é informar todos os segmentos da população sobre as atividades legislativas, com autonomia e isenção.

Portal E-democracia

A proposta do e-Democracia é, por meio da Internet, incentivar a participação da sociedade no debate de temas importantes para o país. Acreditamos que o envolvimento dos cidadãos na discussão de novas propostas de lei contribui para a formulação de políticas públicas mais realistas e implantáveis. O Portal e-Democracia, desenvolvido pela Câmara dos Deputados, é dividido em dois

grandes espaços de participação: as Comunidades Legislativas e o Espaço Livre. No primeiro, você pode participar de debates de temas específicos, normalmente, relacionados a projetos de lei já existentes. Essas Comunidades oferecem diferentes instrumentos de participação e, ainda, orientações quanto ao andamento da matéria no Congresso Nacional. Já no Espaço Livre, você mesmo pode definir o tema da discussão e ser o grande motivador dela. O debate será acompanhado pela equipe e-Democracia e pode vir a se tornar uma Comunidade Legislativa. Os parlamentares envolvidos com a matéria acompanham as discussões e as consideram para auxiliar suas decisões.

Rádio Câmara FM

Também disponível na internet, encontra-se programas jornalísticos e culturais, entrevistas com, por exemplo, cientistas políticos e diversos outros profissionais, e notícias em geral sobre parlamentares e proposições da Câmara.

TV Câmara

Transmite ao vivo as sessões plenárias e as reuniões das comissões, entre outros programas em geral.

Fonte: Elaborado a partir de informações contidas: no Manual A Câmara e o cidadão: um guia para conhecer e participar do processo legislativo (Brasil, 2011); Perna (2010); e coleta de dados na internet.

Observação: Os textos forma extraídos, integral ou parcialmente, dessas fontes. A ideia foi tentar captar como são auto referenciados.

Biblioteca Digital

Página da internet que disseminar documentos digitais de interesse da atividade legislativa e gerais onde são encontrados, em inteiro teor, conteúdos informacionais legislativos de interesse da sociedade, tais como: estudos técnicos, livros raros, relatórios de comissão, vídeos e livros em áudio, com a utilização de modernas ferramentas de busca.

Plenarinho

Página da internet direcionada para crianças e jovens. Encontram-se informações sobre cidadania, ecologia, educação, saúde...

Arquivo Sonoro

Disponibiliza o áudio das sessões da Câmara dos Deputados, do Congresso Nacional, das comissões e de outros eventos.

Redes Sociais

Há diversos perfis de diversos órgãos da Casa nas redes sociais. O objetivo é repassar por esse meio, informações produzidas em outros canais.

Para constar, vale mencionar os indícios de como muitos desses canais têm sido utilizados. Limitamo-nos aqui apenas a algumas informações quantitativas. Como registrado em notícia veiculada pela própria Rádio Câmara: “canais de participação popular na Câmara batem recorde de acesso em 2011”. Segundo informa a reportagem, “ao todo, os serviços Fale-Conosco, via e-mail, e Disque-Câmara, pelo telefone gratuito 0800-619619, receberam quase 735 mil contatos de moradores de todo o país”⁴⁸.

Segundo Perna (2010, p. 183), o Portal da Câmara contava com uma média (em 2009) de 1.300.000 acessos mensais. Conforme outra notícia veiculada em reportagem da Agência Câmara “a Central de Comunicação Interativa da Câmara registrou no primeiro trimestre deste ano [2012] mais de 120 mil atendimentos. Em 13 anos, já são quase 5,5 milhões de participações por meio do Disque Câmara e, a partir de 2004, também pelo Fale Conosco”⁴⁹.

Dentro dos limites de nossa investigação não é possível tecer comentários analíticos mais aprofundados diante de tais dados. Sabe-se, no entanto, que “distintas variáveis podem inibir o sucesso das iniciativas” (PERNA, 2010, p. 163): “transformação de informação em ação política não é tarefa fácil” (*idem*, p. 252). Desse modo, pode-se assinalar, seguindo a análise de Perna

48 Disponível em: [http://www2.camara.gov.br/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/408412--DISQUE-CAMARA-E-FALE-CONOSCO-REGISTRAM-RECORDE-DE-QUASE-735-MIL--ATENDIMENTOS-EM-2011-\(0329\).html](http://www2.camara.gov.br/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/408412--DISQUE-CAMARA-E-FALE-CONOSCO-REGISTRAM-RECORDE-DE-QUASE-735-MIL--ATENDIMENTOS-EM-2011-(0329).html)

49 Notícia veiculada em 29 de maio de 2012. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/418467-CAMARA-QUER-TORNAR-MAIS-EFETIVA-A-PARTICIPACAO-DO-CIDADAO-NO-LEGISLATIVO.html>. Último acesso em 12 de outubro de 2012.

(2010) que existe um problema a ser enfrentado tanto pelos parlamentares e partidos quanto pelos órgãos internos da Câmara que é a questão da gestão da informação. Todos esses mecanismos de “interação”, independente da maior ou menor complexidade, produzem informação. Como gerilas (processamento da informação: monitorar; organizar; sistematizar; distribuir adequadamente aos políticos e/ou responsáveis, etc.) parece ser um grande problema⁵⁰. Nesse sentido, é possível assinalar que “embora os parlamentos se esforcem em promover iniciativas para aumentar a proximidade com os cidadãos, não há evidências de que estejam se empenhando em realizar um planejamento adequado que incentive adequadamente a participação política on-line”, por exemplo (PERNA; BRAGA, 2010, p. 85; PERNA, 2010). Segundo argumenta Perna (2010) entre “proporcionar o acesso e utilizar a informação existem vários caminhos a se percorrer”. A autora indica, por exemplo, que o “portal da Câmara ainda não apresenta de maneira explícita dados estatísticos de feedback para os cidadãos”. Ilustra informando que “em 2009, constatou-se que dos 513 deputados, menos de 3% responderam aos seus eleitores (BRASIL, 2009)” (apud, PERNA, 2010, p. 176).

Nesse sentido, é possível apontar, segundo Andréa Perna e Sérgio Braga (2010) - este último professor do departamento de Sociologia Política da Universidade Federal do Paraná e um dos Coordenadores do GT *Ciberpolítica, Ciberativismo Cibercultura* da ANPOCS (36º Encontro Anual, 2012) -, que

embora haja uma crescente disposição dos parlamentos latino-americanos em oferecer diversos canais digitais de manifestação à sociedade, essa preocupação não vem sendo acompanhada de um esforço equivalente em efetuar uma gestão eficiente das informações disponibilizadas pelos cidadãos através de tais mecanismos. (PERNA; BRAGA, 2010, p. 55)

Essa “crescente disposição”, no “parlamento como instituição” (PERNA, 2010, p. 17; PERNA; BRAGA, 2010), pode ser verificada por meio de ações que sugerem incentivos à participação. Como tentamos sustentar, parece haver, na verdade, um movimento que se iniciou no final dos anos 90 e ainda se mantém. Uma evidência disso é que em maio de 2012 fora criada, dentro da Câmara dos Deputados, uma *Coordenadoria de Participação Popular*. Segundo notícia

⁵⁰ Perna (2010) e Perna e Braga (2010) denominam esse fenômeno como “o lado invisível da participação”. Perna (2010, p. 56; 60; 91), afirma em diversas ocasiões de seu estudo que a gestão da informação é “invisível aos olhos da cidadania e do próprio parlamento”.

veiculada no Portal da Câmara⁵¹, “a diretora da recém-criada Coordenação de Participação Popular [...]”, assinalou, se referindo ao canal *fale conosco*, “que um dos objetivos da coordenação é dar mais visibilidade também a outros canais interativos da Câmara, tornando mais efetiva a participação do cidadão no processo legislativo”.

Ainda nesse sentido, pode-se averiguar também, como demonstrado nos parágrafos antecedentes, uma contínua inovação das ferramentas de interação, mesmo das já existentes. Como exemplo, pode citar-se as notícias veiculadas pela página da Câmara. Inicialmente eram só publicadas; depois, em 2005, o internauta passou a poder enviar comentários aos deputados diretamente envolvidos com a notícia através de link na página da própria notícia. Em 2010, cumulativamente, outro dispositivo permitiu que comentários passassem a ser publicados no Portal, imprimindo, assim, uma possibilidade de maior “interação”, para seguirmos com os termos utilizados até então.

Para encerrar, resta comentar um dado que chama atenção e que não costuma aparecer nas análises, que é o envolvimento dos órgãos internos do parlamento e dos servidores públicos envolvidos no desenvolvimento e criação dessas ferramentas. Ao analisar mais atentamente a questão, e segundo o estudo de Perna, pode-se perceber que “tanto os parlamentares como *os servidores do Legislativo* têm desempenhado papéis fundamentais na configuração da paisagem para incentivar a participação eletrônica” (grifo nosso, PERNA, 2010, p. 85). E mais, que “os servidores públicos são peças-chave nesse processo de amadurecimento das ações de participação popular digital do parlamento” (*idem*, p. 254), pois lançam mão de recursos administrativos e de *expertise* para tanto (*idem*, p. 85).

Como exemplo dessas alegações, podem citar-se dois casos. O primeiro, segundo Perna e Braga (2010, p. 79), que “a ideia de desenvolver um programa de democracia eletrônica na Câmara dos Deputados, do qual o Portal e-Democracia configura-se como sua vertente, partiu da iniciativa de servidores públicos da Câmara, sendo em seguida aprovado pela administração da Casa e pela área parlamentar”. O segundo exemplo, é que o único projeto de lei feito de forma colaborativa por meio do E-democracia, só se tornou possível graças a uma metodologia desenvolvida por um consultor legislativo – servidor público - responsável pelo relatório da Comissão Especial (PERNA, 2010, p. 219-221). É possível suspeitar ainda que surgiram outros

⁵¹ Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/418467-CAMARA-QUER-TORNAR-MAIS-EFETIVA-A-PARTICIPACAO-DO-CIDADAO-NO-LEGISLATIVO.html>.
Último acesso em: 12 de outubro de 2012.

esforço dos servidores das casas legislativas, sem o correspondente sucesso da adesão dos parlamentares (PERNA; BRAGA, 2010; PERNA, 2010).

Os indícios desse envolvimento são reforçados por outros. Um deles pode ser captado em notícia veiculada pela Rádio Câmara: “o presidente da Câmara, deputado Marco Maia, criou um grupo de trabalho para discutir e sistematizar os mecanismos de participação popular no processo legislativo”. Nesse sentido, é relevante que “o grupo é formado por servidores de vários setores da Câmara e é coordenado pelo deputado Paulo Pimenta (PT-RS)”⁵². Assim, não parece descabido sugerir que não é possível prever o quanto de envolvimento há, pelo menos em alguns casos citados acima, por parte de parlamentares e partidos, ou, em que medida alguns deles tiveram iniciativas relativamente independentes de parlamentares e a partir de outros atores institucionais, como de servidores públicos.

Enfim, retomando o objetivo principal da seção ele foi o de demonstrar como se encontram configurados alguns dos mecanismos de “interação” no Legislativo Federal brasileiro, mas especificamente na Câmara dos Deputados. Também foi de mostrar que a interação pode ocorrer em diversos níveis de complexidade. Por fim, introduzimos maiores complexificações às análises, como a dos parágrafos antecessores, das quais sobressai a ideia de que é possível suspeitar que nem toda essa rede formada teve iniciativa exclusiva de partidos e parlamentares.

Outras evidências, porém, demonstram o papel insuspeitamente ativo de parlamentares tentando impulsionar a criação ou aperfeiçoamento de mecanismo de participação no Legislativo. Este é um dos assuntos da seção a seguir.

2.4.2 Mecanismos de iniciativa popular, a Câmara dos Deputados e a criação da CLP

De início informamos que tentaremos, nessa seção, traçar uma relação entre (i) a proliferação de Mecanismo de Democracia Direta (MDD) no mundo afora, entre os quais se

52 Conforme notícia veiculada em 11/09/2012. Disponível em: [http://www2.camara.gov.br/tv/materias/PALAVRA-ABERTA/425583-DEP.-PAULO-PIMENTA-\(PT-RS\)---INICIATIVA-POPULAR-NO-PROCESSO-LEGISLATIVO.html](http://www2.camara.gov.br/tv/materias/PALAVRA-ABERTA/425583-DEP.-PAULO-PIMENTA-(PT-RS)---INICIATIVA-POPULAR-NO-PROCESSO-LEGISLATIVO.html).

Na íntegra: “O presidente da Câmara, deputado Marco Maia, criou um grupo de trabalho para discutir e sistematizar os mecanismos de participação popular no processo legislativo. Em discussão, instrumentos como o 0800, o e-democracia, entre outros. O grupo é formado por servidores de vários setores da Câmara e é coordenado pelo deputado Paulo Pimenta (PT-RS), que participa desta edição do Palavra Aberta, com retransmissão pela Rádio Câmara.”

incluem os mecanismos de iniciativa popular, os referendos, plebiscito e outros. Esse ponto, observe, guarda estreita conexão com o que foi tratado na seção anterior sobre a abertura das instituições tradicionais; (ii) a não utilização desses mecanismos no Brasil, com especial atenção à iniciativa popular de Lei (IPL), que como veremos, apesar de constarem na CF/88 e terem sido regulamentados, tornaram-se, na prática, inócuos; (iii) e o contexto institucional da Câmara dos Deputados. Contexto esse em que foi proposta e aprovada a CLP, um mecanismo que pretendeu ser um “complemento” à IPL.

Antes, uma breve ressalva de cunho teórico precisa ser feita. Apesar de o formato institucional da CLP não poder ser considerado, para alguns teóricos, um MDD propriamente dito, parece indubitável que este é um mecanismo baseado em alguma noção de iniciativa popular.

Existem, mundo afora, diferentes formatos institucionais de iniciativas populares que estão diretamente associados ao que a bibliografia especializada categoriza como MDD. Mas, nas palavras de um importante estudioso desses mecanismos, David Altman (2011) em *Direct Democracy Worldwide*, os “mecanismos de democracia direta *de iniciativa popular*”, seria o caso da CLP e da IPL no formato adotado no Brasil, podem ser considerados como apenas um “subtipo”, mas não propriamente um MDD⁵³. A questão de Altman é que essas iniciativas não são submetidas a sufrágio universal. A ressalva mencionada no parágrafo anterior então, está a indicar que adentrar nas tipologias dos vários tipos (ou subtipos) de MDD existentes torna-se algo bastante complexo e não vamos por esse caminho.

Mas, ainda assim é importante reter o registro do que Altman (2011) define como mecanismos de democracia direta (MDD):

as a publicly recognized institution wherein citizens decide or emit their opinion on issues – other than through legislative and executive elections – directly at the ballot box through universal and secret suffrage. Therefore, a sine qua non characteristic of all MDDs is the vote itself, where we are all equal, delivering our Rousseauian i/n power. (ALTMAN, 2011)

Como se pode perceber, nem a CLP e nem mesmo o IPL, no formato institucional que adquiriu no Brasil, atenderiam os requisitos de Altman (2011). Pois, as proposições oriundas

53 Nas palavras do autor: “Citizen-initiated mechanisms of direct democracy are a subtype of mechanisms of direct democracy (MDDs) in general and, by definition, not every MDD has to be initiated by citizens gathering signatures, as is usually the case.” (ALTMAN, 2011, p. 2). Mais adiante Altman diz: “Here, it is theoretically reasonable to exclude legislative popular initiatives from the realm of direct democracy” (*idem*, p. 7).

desses mecanismos não são votadas mediante sufrágio universal, são votadas no parlamento por deputados e senadores eleitos.

Mas certamente a posição de Altman (2010, 2011) não invalida que um conjunto amplo de outros autores trabalhem com caracterizações menos restritivas (SVENSSON, 2011, BENEVIDES, 1991), e incluam aí tais mecanismos. Benevides (1991, p. 33), por exemplo, designa a iniciativa popular simplesmente como o “direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo, o qual desenrola-se num órgão estatal, que é o parlamento”.

Definitivamente, apesar dessas breves considerações, seguir por este caminho - se é um MDD, ou não; se é um mecanismo de democracia semidireta, ou não; ou algum subtipo desses - não lograria resultados tão producentes, haja visto que nem mesmo a bibliografia especializada que trabalha com muitas variáveis e enormes amostras comparativas, consegue chegar a um consenso (ALTMAN, 2011; SVENSSON, 2011). Diante de tal imbróglio, talvez o melhor caminho seja aprofundar a análise empírica, como bem aconselha Svensson (2011, p. 18), outro estudiosos dos MDD: “real political life is more complicated than crude typological distinctions, and careful empirical analysis is needed in order to determine the extent to which particular forms and mechanisms serve specific interests and have specific consequences”.

Mas, atente-se para que, apesar dessa última ressalva, a referência a esse debate aqui não é desprovida de razão. O propósito de ter recuperado a definição de Altman (2011) – e admitindo o argumento de que vários formatos institucionais de iniciativas populares conforme a caracterização de outros autores estão associados de forma direta aos MDD - é para tornar evidente que o surgimento da CLP ocorreu em um contexto de proliferação de mecanismos de mesmo tipo, se é que se pode assim dizer, em nível mundial. O estudo de Altman é esclarecedor em demonstrar esse contexto. Se esse procedimento é aceitável, é válido demonstrar, então, que os MDD estão a surgir, atualmente, por toda parte (ALTMAN, 2011).

Nesse sentido, a CLP não surgiu, enquanto mecanismo de iniciativa popular - ou como no formato adotado de “legislação participativa” -, isoladamente no contexto mundial. Muito pelo contrário. Diversos tipos de mecanismos, com variados modelos institucionais, associados a alguma noção (mesmo que imprecisa!) de MDD vêm sendo adotado nos mais distintos recantos.

Para ser breve, Altman (2011, p. 72) nos apresenta um gráfico em que sistematiza os dados sobre a utilização dos MDD nas três últimas décadas, no qual é possível averiguar a

evolução, em nível mundial, no uso dessas ferramentas. Reproduzimo-lo aqui:

FIGURA 1
Tendência Mundial no uso dos mecanismos de democracia direta

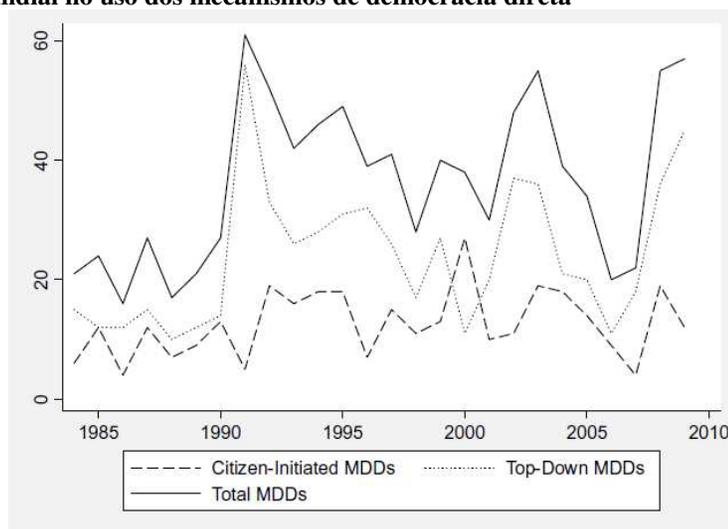


FIGURE 3.6. Worldwide Trends in the Use of Mechanisms of Direct Democracy.

Fonte: Altman, 2011, p. 72

Percebe-se, como indica o autor, que anteriormente aos anos 1980 o uso desses mecanismos em nível mundial era muito limitado. Percebe-se também que houve um aumento do uso dos MDD da metade dos anos 80 para a metade dos anos 90; e do mesmo modo, um aumento da metade dos anos 90 até 2009, último ano do escopo da pesquisa. Em termos numéricos absolutos, constatou o autor: I have registered 949 MDDs, of which 328 have been initiated “from below” and 621 “from above”. (*idem*, p. 72). Lembre-se que aqui estão inclusos tanto as iniciativas populares, os referendos e os plebiscitos.

De qualquer forma, é interessante assinalar ainda que em outra ocasião, em artigo sobre os usos desses mecanismos na América Latina, Altman (2010) afirmou haver por parte de diversos governos “una creciente apelación directa a la ciudadanía para decidir asuntos de su injerencia usando los mecanismos de democracia directa”. Tomando por referência tal análise de Altman, o Brasil é um dos países da região que menos contam com o uso de mecanismos desse tipo. A representação gráfica abaixo permite visualizar a posição do Brasil, entre alguns países da América Latina, em relação à utilização dos mecanismos de democracia direta.

FIGURA 2
Mensuração das experiências com mecanismos de democracia direta na América Latina

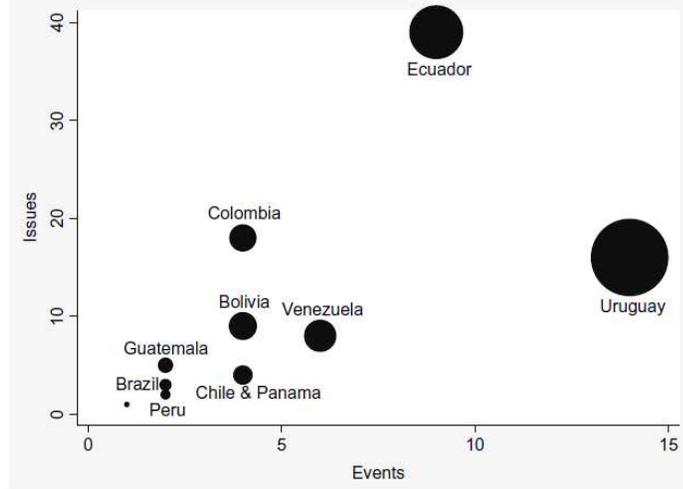


FIGURE 5.1. Measuring Experience with Direct Democracy in Latin America by Country (since 1978).

Fonte: Altman, 2011, p. 117.

Observação. Nesse gráfico é considerado o número de vezes que ocorreram eventos de MDD e a quantidade de questões que constavam em cada evento.

É preciso ter em mente que a representação leva em consideração apenas o que Altman considera MDD. Assim, no caso do Brasil são considerados apenas o referendo de 1993 sobre o regime de governo e o de 2005 que ficou conhecido como referendo das armas⁵⁴. De qualquer forma, a figura acima é bastante ilustrativa. Como sabemos, no Brasil, no período pós CF/88 tivemos apenas dois referendos no nível nacional. Além disso, tivemos a utilização por apenas 5 vezes da IPL, e com grandes limitações, como será discutido logo a seguir. Assim, é preciso reconhecer que de fato a utilização dos mecanismos de iniciativa popular no Brasil tem sido inócua. De tal modo que, mesmo que fosse considerado por Altman, de forma hipotética, ainda assim o Brasil não ocuparia uma posição muito além do que foi registrado na figura. Apenas se estivesse a considerar outras formas de incidência institucional, o Brasil ocuparia uma posição com um pouco mais de destaque⁵⁵.

No caso da iniciativa popular de lei sua baixa utilização, segundo intelectuais, políticos e ativistas, está associada às altas exigências para apresentação. Mesmo Maria Victória Benevides

⁵⁴ Os referendos e os plebiscitos no Brasil devem ser (ou somente podem) convocados pelos congresso. Informações sobre os referendos e plebiscito já realizados podem ser encontradas no site do Tribunal Superior Eleitoral TSE (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos>).

⁵⁵ Nesse sentido, a despeito da posição do Brasil na utilização dos MDD, Altman pondera: “In Brazil, despite its immense experience with other types of citizen involvement in public affairs – as in the world-famous example of participatory budgeting in Porto Alegre – the limited experience with direct democracy is still restricted to a few legislative plebiscites. (ALTMAN, 2011, p. 116).

reconhece que a iniciativa popular, que fora concebida como um instrumento de “cidadania ativa”, no fim dos anos 80, sofreu fortes perdas com sua posterior regulamentação. Para autora de *Cidadania Ativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular* (1991), com a lei aprovada em 1998, “perdeu-se, uma boa oportunidade de ampliar o escopo do sistema de democracia semidireta” (BENEVIDES, 2005, p. 33; *cf.* **seção 3.2**).

De fato, a regulamentação da IPL provocou entre ativistas e teóricos defensores da participação no legislativo um sentimento de total insuficiência. De tal modo que, para Whitaker, (2005), por exemplo, constatando as “armadilhas” e a “inviabilidade” da IPL, uma “porta substitutiva” foi aberta com a criação da CLP. O sentimento de insuficiência do primeiro mecanismo advém, além das dificuldades de viabilização, do fato de que a IPL nunca se efetivou oficialmente no Brasil, apesar da legitimidade que goza frente à sociedade e ao parlamento quando algum projeto é apresentado. O que isto quer dizer é que nenhum dos pouquíssimos projetos de lei que ficaram conhecidos legitimamente como de “iniciativa popular”⁵⁶ - o mais recente o “ficha limpa” - tramitaram no Congresso Nacional como sendo, a rigor, uma IPL. O que acontece quando um projeto desses chega à Câmara é que um ou mais parlamentares o assinam para que possa ser iniciado no processo legislativo. Um dos motivos desse fato é a impossibilidade, por parte do poder público, de conferência das assinaturas exigidas - um por cento (1%) do eleitorado nacional que hoje corresponde a mais de um milhão e trezentas mil assinaturas – junto aos respectivos registros eleitorais (título de eleitor e assinatura no cartório) (IPEA, 2010).

Se politicamente é indiscutível a legitimidade que os projetos apresentados gozam frente à sociedade e ao parlamento como projetos de iniciativa popular, em termos teóricos a situação parece ser outra. Nesse sentido, cumpre destacar que nenhuma das iniciativas de IPL do Brasil

⁵⁶ Esses projetos são os seguintes: o primeiro surgiu em 1992 (PL 2.710/1992), iniciativa apresentada por movimentos populares de moradia. Essa proposta visava criar “o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, (e) cria[r] o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social”, além de objetivar a criação do Conselho Nacional de Moradia Popular. A segunda iniciativa surgiu em 1993 (PL 4.146/1993), dispoendo sobre a lei de crimes hediondos. Segundo analisa Fleury (2006) “a partir de uma situação de comoção desencadeada pela tragédia que acometeu a escritora Glória Perez e, com o apoio da mídia, foi promulgada lei de iniciativa popular (Lei 8.930/94) que ampliou o rol dos crimes hediondos inafiançáveis e insusceptíveis de graça ou anistia”. A terceira iniciativa popular surgiu em 1999 (1.517/1999) dispoendo sobre o que ficou conhecido como a lei da compra de votos. A quarta iniciativa popular de lei surgiu em 2006 (PL 7.053/2006), promovida pelo instituto Grabiela Sou da Paz. Essa iniciativa popular é, em geral, menos conhecida do que as outras e ainda se encontra em tramitação no Congresso. Por fim, a quinta iniciativa popular surgiu em 2009 (PLP 518/2009) e foi aprovada em 2010 (Lei complementar 135/2010), e ficou conhecida como lei da “ficha limpa”.

consta de bancos de dados especializados no assunto⁵⁷. Isso está relacionado menos ao fato de a IPL estar relacionada a alguma tipologia específica, como seria o caso de Altman (2011), e mais ao fato de que foram projeto formalmente protocolados como iniciativas de parlamentares.

É interessante que essas dificuldades e limitações, em razão das altas exigências da lei, são reconhecidas até mesmo por parlamentares. Nesse sentido, alguns dos apontamentos acima vão ao encontro da justificativa costurada no debate parlamentar para aprovação da CLP. Portanto, parece mesmo que o mecanismo surgiu, tomando esse embasamento, como complemento ou alternativa à IPL, ou melhor dito, surgiu com o intuito de suprir a lacuna deixada pela IPL. O que pode melhor ser verificado pela análise que vem a seguir.

No Congresso Nacional foram apresentadas pelo menos quatro Propostas de Emendas à Constituição (PEC) que tinham explicitamente o objetivo modificar o art. 61 § 2º, o qual versa sobre a forma como deve ser apresentada uma iniciativa popular⁵⁸.

As seguintes PECs foram apresentadas na Câmara: PEC n.º 340 de 1996; PEC 2 de 1999; PEC 194 de 2003; PEC 201 de 2003. Como se vê, duas delas foram apresentadas mesmo após a criação da CLP, mas como estamos tratando aqui de um contexto mais amplo e não apenas do que antecedeu historicamente a criação do mecanismo, elas foram consideradas na análise que segue.

Como se sabe, para apresentação de uma PEC é preciso o apoio, por meio de assinaturas, de 1/3 do número de deputados. É interessante que todas essas PECs, não só obtiveram as assinaturas necessárias para iniciarem a tramitação, como também receberam parecer favorável pela admissibilidade na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Nenhuma delas,

57 Existem esforços crescentes, de acadêmicos e organizações, na tentativa de consolidar e dar maior visibilidade para o uso dos mecanismos de democracia direta. Nesse sentido pode-se citar a realização do 4º Foro Global de democracia direta, realizado no Uruguai em novembro de 2012.

No que tange ao citado no texto, pode-se acessar, por exemplo, o banco de dados *The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)*. Disponível em: <http://www.idea.int/elections/dd/search.cfm>

Confira também um mapa mundial interativo sobre a questão: *The Navigator to Direct Democracy*. In: <http://direct-democracy-navigator.org/> ultimo acesso Jan/2013

Pode-se mencionar ainda os dados constantes em *The Initiative and Referendum Institute Europe (IRI Europe)*. In: <http://www.iri-europe.org/>

58 A pesquisa sobre quais PECs tinham esse objetivo foi realizada por Luiz C. A. dos Santos (2007), em função da obtenção do título de especialista em Processo Legislativo, no CEFOR (). Sua pesquisa se intitula: *A participação as sociedade na iniciativa das leis: da iniciativa popular à Comissão de Legislação participativa da Câmara dos Deputados*.

Nessa mesma linha, outro trabalho acadêmico cita 13 proposições “que visavam aumentar os mecanismos de participação popular no legislativo” (LIN, 2010, p. 116). Para nossos objetivos, explorar apenas as 4 quatro PECs que aparecem no texto pareceu ser o suficiente para o propósito.

entretanto, foram votadas em Plenário por terem sido arquivadas devido ao encerramento de prazo regimental.

Três das quatro PECs em análise pretendiam associar o número de assinaturas para apresentação de um IPL ao coeficiente eleitoral necessário para eleição de um deputado federal. Assim a PEC de 1996 propunha que o número de assinaturas passaria dos atuais 1% do eleitorado nacional para “no mínimo, o mesmo número de eleitores necessários para eleger um deputado federal”. É interessante observar a justificativa da proposta, que questiona:

se um Deputado Federal, representado apenas por 20.000 ou 30.000 eleitores de um determinado Estado[sic] pode propor qualquer projeto de lei, por que são precisos mais de 800.000 (na época) de vários Estados para apresentarem um projeto de lei?
Por vezes o tema da proposição interessa apenas a um ou dois Estados, até por diferenças climáticas, geográficas e/ou sociais, situação típica de um país com proporções continentais como o Brasil. Em tais circunstâncias, como lograr o apoio de cinco Estados nos percentuais exigidos pela Constituição?

Também as PECs, nº 194 e nº 201, ambas de 2003, apresentam argumento similar na justificativa:

Ora, se o quociente eleitoral, divulgado pelos Tribunais Regionais Eleitorais, delimita os parâmetros para a eleição de um Deputado Federal, que, de acordo com o art. 61 da Constituição Federal, tem legitimidade para apresentar projetos perante o Congresso Nacional, nada mais coerente que este mesmo parâmetro seja usado como critério e condição para a iniciativa popular de lei.

Nesse sentido, é significativo também o que demonstra o parecer da CCJC, que votou as duas PECs conjuntamente: “ambas as Propostas ora analisadas têm como escopo tornar exequível a iniciativa popular. Diminuem os rigores excessivos e tornam possível, tomados os devidos cuidados, que ela seja exercida” (*apud*, SANTOS, 2007, p. 55). Mas, como dito, as três PECs acabaram por ser arquivadas por não serem levadas à votação dentro do prazo regimental.

A outra PEC, de 1999, que também recebeu parecer pela admissibilidade na CCJC, ainda tramita na Câmara, pois lhe foi designada a constituição de uma Comissão Especial para proferir parecer, o que não aconteceu até o momento (SANTOS, 2007, p. 51) e por isso não pode ser arquivada. A PEC nº 2 de 1999 também propunha a redução do número de assinaturas, mas não vincula a redução à votação para deputados federais. Propunha a redução a meio por cento (1/2%) do eleitorado nacional e, além disso, sugere a supressão da exigência de eleitorado em cinco estado, pois, justifica:

eis que trata tão-somente de iniciativa de lei, sendo certo que, em sua tramitação no Congresso Nacional, caberá à Câmara dos Deputados, Casa dos representantes do povo, e ao Senado Federal, Câmara dos representantes dos Estados e do Distrito Federal, a preservação dos interesses da Federação”. (PEC, nº 2 de 1999).

Aqui chamamos a atenção para algo muito importante. O que mais chama a atenção nessa PEC é que acrescenta que a iniciativa de lei possa ser apresentada “ou por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional que represente este número, individualmente ou por meio de associação a outras.” (PEC nº 2 de 1999). Tal proposta é justificada pela “ possibilidade de maior participação de organizações sindicais e associações de classe que representem esses eleitores”. Propõe isso, segundo justifica, inspirada no que prevê o texto constitucional “no que tange à propositura de ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (CF/ 88, art. 103, inciso IX) e mandados de segurança coletivos (CF/ 88, art. 5º, LXX, b)⁵⁹”.

É patente que o teor da PEC de 1999 guarda alguma relação - diria estreita relação - com o que virá a ser o modelo institucional da CLP no que diz respeito aos atores legitimados, ou credenciados, para a iniciativa.

Outra PEC (além das quatro citadas anteriormente), essa do Senado, também guarda estreita relação com o que veio ser a CLP, apresentada após sua criação. Na verdade, parece ter havido uma tentativa de constitucionalizar a proposta de organizações civis serem sujeitos legítimos para a proposição de iniciativas populares de lei (SANTOS, 2007). Essa PEC (nº 91 de 2003) propõe acrescentar ao art. 61 §2, o inciso que segue:

II – pela apresentação de sugestão legislativa por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos, à comissão permanente de quaisquer das Casas do Congresso Nacional, constituída exclusivamente para o exame da admissibilidade na forma que dispuser o respectivo regimento.

59 CF/ 88:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Art. 103: Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade

[...] IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional;

Também foi aprovada pela CCJC do Senado em 2004. Porém ficou aguardando a inclusão da ordem do dia até o final de 2011, quando foi arquivada, seguindo as normas regimentais, devido ao termino da legislatura.

Espera-se que o exposto tenha sido o suficiente para nossos propósitos. Comentários analíticos sobre esse último tópico discutido, isto é, sobre o contexto político-institucional, ficam reservados para a seção posterior, pois aparecem articulados a outras análises em relação ao modelo institucional que a CLP adotou.

2.5 COMENTÁRIOS FINAIS

Nesse capítulo, tentamos traçar um panorama da configuração das instituições participativas no Brasil. Discutimos também o processo de abertura das instituições tradicionais num plano transnacionais e verificamos o surgimento de vários mecanismos de interação na Câmara dos Deputados. Na última seção do capítulo buscar trazer elementos do contexto político-institucional em que a CLP foi proposta e aprovada em 2001. Tal contexto parece sugerir que buscava-se uma alternativa à IPL, então, tal alternativa veio com a criação da CLP. Mas, provavelmente, poderia ter sido de outra forma, por exemplo, com a redução do número de assinaturas ou a eliminação da exigência de recolhimento de percentual dessas assinaturas em vários estados. Mas, além disso, parece que o que estava em jogo era também criar um mecanismo de aproximação entre o Legislativo e a sociedade. Tal ideia é reforçada observando-se a criação de diversos mecanismos que convergem com a mesma justificativa da CLP.

Assim, também inspirada na Comissão de Petições do Parlamento Europeu, foi criada a CLP. No entanto, como esclarece Lin (2010), há diferenças fundamentais entre essas instituições:

a função da Comissão de Petições da UE, estabelecida em 1985, é apreciar petições e estabelecer relações com o ombudsdam europeu. O objeto das petições pode ser qualquer assunto que envolva as atividades da União Européia e que afetem diretamente o peticionário. Petições podem ser feitas individualmente ou por grupos. Na prática, essa comissão tenta resolver problemas de ordem cotidiana dos cidadãos europeus e medeia as relações dos cidadãos com países e com a UE. Eventualmente, a solução do problema pode passar pela criação de uma nova lei no parlamento da EU, mas nunca poderá alterar a legislação dos países membros. (LIN, 2010, p. 126).

No caso do formato institucional que a CLP assumiu, associações civis, e sobretudo esses atores políticos, são os atores credenciados para proporem legislação no âmbito federal. Aqui

resgatamos um ponto levantado anteriormente, pouco tocado no decorrer da exposição, qual seja: é possível tentar entender aspectos do formato institucional específico que a CLP assumiu? Isto é, como entender o fato de associações civis terem sido os atores credenciados a serem os promotores das sugestões acatadas?

Não obstante o que fora explorado no texto, pode-se talvez interpretar que o que a CLP fez foi assumir características presentes em outras instituições participativas. Isto é, ao invés de ter optado pelo recolhimento de assinaturas individuais para a iniciativa popular, assim como em outras instituições participativas (LÜCHMANN, 2011; TEIXEIRA [et al], 2012; LAVALLE [et al], 2006; AVRITZER, 2007; POGREBINSCHI [et al], 2010), na CLP organizações civis são os atores legitimamente credenciados para atuar, combinando aspectos da participação e representação.

3 A COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Este capítulo divide-se em duas frentes de investigação. A primeira dedica-se ao exame de aspectos do modelo institucional da Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (**seções 3.1; 3.2; e 3.3**). Portanto, procuraremos demonstrar quais são suas atribuições e competências legais e como está regulamentado o seu funcionamento. No limite, a questão a ser respondida é o que se espera normativamente deste mecanismo de *legislação participativa*.

Antecipando-se, indicamos que, face ao que será exposto, imediatamente surge uma série de questões, tais como: a CLP tem funcionado conforme o que lhe foi estabelecido normativamente? Como tem sido utilizada? Qual sua real dinâmica de funcionamento? Quais têm sido os reais resultados desse mecanismo? A comissão tem empreendido alguma seletividade de atores? Quais organizações enviaram sugestões? De quais tipos e versando sobre o que? Enfim, essa é uma nuvem de questões - portanto não necessariamente ordenadas e que pode atrair outras questões de mesma ordem – que abre uma segunda frente de investigação (**seções 3.4; 3.4.1; 3.4.2**).

Ao adentrar nessa segunda frente, começamos a apresentar os resultados dos dados empíricos colhidos na investigação e caminhar em direção aos problemas de pesquisa que nos lançam para dentro do nosso objeto postos na **Introdução**. Assim, nesse capítulo demonstraremos uma visão global das atividades da CLP. Em seu decorrer traçaremos um recorte dos dados selecionando aqueles que receberão tratamento mais aprofundado no capítulo posterior (**capítulo 4**), o que permitirá, com maior propriedade, tratar dos problemas de pesquisa.

Antes, porém, de abrir essas frentes, pareceu interessante tecer algumas considerações de ordem mais geral, o que se justifica por conter pistas que nos ajudam a apreender melhor o caráter normativo da CLP. É o que introduzimos abaixo e discutimos nas duas próximas seções. Somente após entramos de fato em aspectos do modelo institucional; e, em seguida, na análise empírica dos dados.

Como princípio normativo, a CLP é um mecanismo que tem o propósito de estimular a participação popular no interior do Legislativo. Criada em 2001, foi atribuída ao colegiado, como principal competência, a capacidade de:

(i) receber diversos tipos de sugestões legislativas (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 de iniciativas de leis aprovadas, isto é, com parecer favorável aprovado no plenário da comissão, são encaminhadas para iniciarem os trâmites no processo legislativo.

Assim, em virtude do caráter das sugestões passíveis de serem acatadas, pode-se considerar, como indicado por *Nota Técnica* elaborada pelo órgão de Consultoria Legislativa da Câmara, que a CLP “foi concebida para viabilizar as propostas legislativas populares” (BANDEIRA, 2001, p. 5). De um modo, isso quer dizer viabilizar iniciativas de leis oriundas de associações civis, ou melhor, permitir que proposições baseadas em sugestões elaboradas por organizações civis tramitem no parlamento, conforme assinalado no primeiro *Relatório de Atividades da Comissão* (Relatório Anual da CLP, 2001).

De outro modo, o propósito de fomentar a participação popular no Legislativo advém do fato de que o colegiado fora concebido também como um “instrumento inovador das relações entre parlamento e sociedade” (SEMINÁRIO, 2002, p. 15). A aludida “relação” tem a ver com que a competência do colegiado não se limita ao recebimento de propostas de iniciativas de leis. Esse seria um espaço aberto a um amplo escopo de formas de “interação”. Algumas delas possibilitando contato direto com parlamentares ou ministros, por exemplo, como é o caso das sugestões legislativas de audiências públicas ou das sugestões solicitando informações. Nesse sentido, a CLP “constitui-se como instrumento de educação política e de fortalecimento da democracia representativa” (Relatório Anual da CLP, 2001).

De toda maneira, e tendo em vista que as evidências apontam para que a criação da CLP deu-se por iniciativa de parlamentar, como uma demanda de dentro para fora, tais ordens de concepções corresponderam a justificativas políticas, que tiveram que ser costuradas para aprovação e criação do mecanismo. Além disso, tiveram que ser encontradas saídas - ou melhor, prerrogativas legais - que a respaldassem juridicamente. Assim, o modelo institucional que a CLP assumiu parece ter sido mesmo resultado de uma “engenharia parlamentar”, como alegam vários deputados.

3.1 JUSTIFICATIVAS POLÍTICAS

O embasamento político, pelo menos do ponto de vista retórico, se arquitetou sob duas justificativas. A primeira justificativa seria a de suprir a lacuna deixada pela iniciativa popular de lei (IPL). A segunda, que a CLP seria um espaço com o propósito de diminuir a distância entre representantes e representados. Como se pode perceber esses pontos já apareceram nessa dissertação de diversos modos. A fim de evitar repetições essa seção será breve, mas justifica-se por sua importância na sequência lógica do texto.

Tendo em vista as dificuldades impostas pela regulamentação da IPL, principalmente no que diz respeito ao recolhimento de assinaturas, o Projeto de Resolução que originou a CLP, assinado pela Mesa Diretora da Câmara na época, reconhece claramente que, tais dificuldades “praticamente inviabilizaram este instrumento de participação popular no processo legislativo” (PRC nº 151/2001). Como vimos anteriormente, a CLP fora fortemente inspirada pela IPL ou pela lacuna deixada por ela.

Assim, consta explicitamente, na seção de justificação de tal Projeto de Resolução, que a CLP “complementa com perfeição o instrumento constitucional da iniciativa popular, sobretudo, ao retirar muitas barreiras que tornaram este último mecanismo de difícil acesso à população”. Logo, tais evidências sugerem fortemente que a CLP surge como um complemento, ou uma alternativa, à IPL.

A segunda justificativa assinalada é que a CLP se constituiria como um importante espaço para diminuir a distância entre representantes e representados. É interessante que na *Justificação* do já citado Projeto de Resolução, admite-se que “a Câmara dos Deputados encontra-se, ainda, distante do objetivo da plena representação política”. Também se constata “existência de um descompasso entre o que é discutido no Parlamento e as preocupações mais prementes do cidadão brasileiro” (PRC nº 151/2001).

Nesse sentido, o presidente da Câmara na época da criação da CLP, o deputado Aécio Neves, tecendo comentários sobre esse “instrumento inovador”, salienta que o mais “preocupante desafio” da CLP seria o de “superar o perigoso abismo que vem sendo criado, nas sociedades de massa, entre representantes e representados” (BRASIL, 2001, p. 8). Corroborando tal noção, o título da cartilha institucional produzida para apresentação da CLP, é sugestivo: *O menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados* (BRASIL, 2009). No

limite, essa inovação institucional, a CLP, seria um dos modos encontrados para enfrentar o “abismo” existente entre a sociedade e o parlamento. O que se daria possibilidade da sociedade civil organizada participar do processo legislativo, apresentando sugestões de maneira simplificada e com amplo escopo de finalidades ao corpo de representantes eleitos na Câmara a partir da CLP. Então, parece que na concepção desse colegiado vislumbrou-se, enquanto meio materializado, uma tentativa de estabelecer algum outro tipo de relação entre a Câmara e os cidadãos para além do vínculo eleitoral e do puro e simples recebimento de propostas de iniciativas de lei.

Uma noção do tipo de relação pretendida pode ser apreendida, mesmo que de modo mais ou menos impreciso, em vários termos (ou expressões) utilizados na retórica parlamentar sobre a CLP e nos materiais institucionais produzidos pela própria Comissão, tais como: “aproximação”, “interação”, “reconexão”; “intermediação”; “viabilização de demandas”; “interface direta da sociedade com o processo legislativo”; “o menor caminho”, entre outros.

Interessante é que o projeto de Resolução (PRC nº 151/2001) que deu origem à CLP foi de autoria da Mesa Diretora da Câmara e que sua aprovação ocorreu com grande rapidez. Apresentado em 02 de maio, em 30 de maio já havia sido aprovado. Fora aprovado requerimento de urgência pelos líderes partidários⁶⁰ e “percebeu-se que a proposta rapidamente galgou espaço nas esferas mais determinantes de tomada de decisões na Casa e foi assumida por uma convergência bastante heterogênea e suprapartidária.” (SILVA, 2009, p. 57).

3.2 PRERROGATIVAS LEGAIS

Fortemente embasada nessas duas justificativas políticas, a criação da CLP esteve respaldada por, pelo menos, duas distintas prerrogativas constitucionais.

Uma delas está estritamente ligada aos princípios fundamentais da soberania e da cidadania posto no art. 1º da CF/88, cujo parágrafo único prescreve: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Para atender tal preceito, a Carta Magna atribuiu competência legislativa aos cidadãos comuns⁶¹ (não-eleitos) para darem

⁶⁰ Disponível em SILEG: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28321>

⁶¹ CF/ 88: Art. 61: “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo

início ao processo de formação de leis. Assim, instituiu uma cláusula normativa, no capítulo *Dos direitos políticos*, segundo a qual “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” (CF/88, art. 14).

Portanto, a CF/88 determina quais mecanismos se associam diretamente ao que concebe como exercício da soberania popular. No tocante à *iniciativa popular*, que é o foco maior para o caso em estudo⁶², estabelece ainda que “pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional [...]” (CF/88, art. 61 § 2º).

Sabe-se que posteriormente, em 1998, a regulamentação da cláusula da iniciativa popular (Lei 9.079/98) viera a assumir praticamente os mesmos termos da CF/88. É o que passamos a reconhecer, e tornou-se estatuto jurídico, como Iniciativa Popular de Lei (IPL)⁶³. Existe uma

Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.” (grifo nosso).

A iniciativa popular pode ser exercida também nos Estados e nos Municípios. Nos estados, a CF/88 diz: Art. 27, § 4º: “a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual”. Nos municípios: art. 29, inciso XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (CF/88);

62 Na CF/88 o referendo e o plebiscito ficou circunscrito à autorização e convocação pelo Congresso Nacional. Ver art. 49 CF; art. XV.

63 A citada lei visa regulamentar os art. 14 e art. 61 § 2º da CF/ 88. Essa regulamentação fica circunscrita aos seguintes termos na lei: “a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.” (Lei 9.079 de 1998, art. 13).

A regulamentação da IPL encontra-se mais detalhada no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pois é a Casa responsável pelo acolhimento de uma IPL. Para conhecer melhor os detalhes das exigências de recebimento de uma IPL, vale a pena reproduzir na íntegra o artigo do RICD, que tem a função de regulamentar essa prática:

RICD; Art. 252. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições:

I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

II - as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;

III - será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas;

IV - o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;

V - o projeto será protocolizado perante a Secretária-geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação;

VI - o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;

crítica a que essa lei não diz quase nada. Apenas repete o que já está na Constituição. Assim, “não existe regulamentação sobre a tramitação, sobre a obrigação de o Congresso votar estas matérias e prazos para sua regulamentação. A legislação em vigor também não esclarece se a Presidência poderá exercer seu poder de veto” (FLEURY, 2006; IPEA, 2010), entre outros pontos.

Mas parece que nada impediria que o princípio normativo da iniciativa popular assumisse outras formas que não aquelas previstas constitucionalmente. Parece ter sido esse o caso da CLP. Nesses termos, pode-se considerar que a CLP fundamenta-se e constitui-se como um mecanismo de iniciativa popular, assim como a chamada Iniciativa Popular de Lei (IPL). Mas ao invés de a iniciativa se dar por recolhimento de assinaturas individuais, dá-se por iniciativa de organizações civis, que as encaminham a um colegiado da Câmara.

Desse modo, uma segunda prerrogativa constitucional, que assegurou a criação e instalação da CLP na Câmara dos Deputados, diz respeito à criação de comissões no âmbito do Congresso.

A CF/88 prevê a criação de diversos tipos de comissões (permanentes, temporárias, de inquérito, entre outras) para assegurar a organização e funcionamento do processo legislativo. Estabelece que essas devam ser instâncias autônomas, sendo que a definição de suas atribuições e competências é delegada ao regimento interno de cada Casa Legislativa (Câmara e Senado)⁶⁴.

Assim, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) definiu que a circunscrição das atribuições das comissões permanentes deve obedecer a um princípio geral. O princípio de que esses colegiados deverão constituir-se como órgãos

de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante, *que têm por finalidade apreciar os*

VII - nas Comissões ou em Plenário, transformado em Comissão Geral, poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei, pelo prazo de vinte minutos, o primeiro signatário, ou quem este tiver indicado quando da apresentação do projeto;

VIII - cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado (...);

IX - não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação; (...).

X - a Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este Regimento ao Autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.

⁶⁴ CF/ 88: Art. 58: “O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.”

assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, *no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação* (grifo nosso, RICD, art. 22, I).

O enxerto acima é importante, pois delimita com precisão a finalidade das comissões permanentes: “*apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar*”. Atualmente existem mais 19 comissões permanentes, que são conhecidas também como comissões técnicas ou temáticas ou de mérito⁶⁵, além da CLP.

É também no RICD que se determinam as matérias ou atividades de competência de cada uma das comissões permanentes. Ou seja, determina-se, conforme o enxerto acima, aquilo que deve estar “no âmbito dos respectivos campos temáticos” de cada comissão (RICD, subseção III). Então, com base nessas prerrogativas, estabeleceram-se as seguintes diretrizes para a CLP:

Art. 32.

São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

[...] XII – Comissão de Legislação Participativa.

- a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos;
- b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a) deste inciso; (RICD, art. 32, inciso XII, alíneas a) e b)).

Portanto, cabe à CLP apreciar, e sobre elas deliberar, as sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por diversos tipos de organizações civis. Percebe-se, no entanto, que mesmo obedecendo ao princípio geral das comissões permanentes ou temáticas, a CLP guarda uma peculiaridade. Essa comissão não tem suas atribuições vinculadas a campos temáticos ou técnicos ou específicos como as demais⁶⁶. O “assunto”, conteúdo, ou campo temático das matérias

⁶⁵ As demais Comissões Permanentes são: 1- Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR); 2- Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); 3- Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); 4- Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); 5- Comissão de Defesa do Consumidor (CDC); 6- Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC); 7- Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU); 8- Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM); 9- Comissão de Educação e Cultura (CEC); 10- Comissão de Finanças e Tributação (CFT); 11- Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); 12- Comissão de Minas e Energia (CME); 13- Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO); 14- Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF); 15- Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); 16- Comissão de Turismo e Desporto (CTD); 17- Comissão de Viação e Transportes (CVT); 18 - Comissões de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC); 19- Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN);

⁶⁶ Outra distinção é que a CLP não tem a prerrogativa de dar parecer conclusivo.

submetidas à apreciação da CLP depende de provocações externas, ou seja, depende das sugestões submetidas pelas organizações.

É interessante observar que com a aprovação e criação da CLP foi acrescentado ao RICD, na seção intitulada *Da participação da sociedade civil*, além do que constava anteriormente (iniciativa popular de lei, petições, reclamações, representações e queixas)⁶⁷, que

a participação da sociedade civil poderá, ainda, ser exercida mediante o oferecimento de sugestões de iniciativa legislativa, de pareceres técnicos, de exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a) do inciso XII do art. 32 (RICD, art. 254)

Assim, o termo *sugestão de iniciativa legislativa*, ou simplesmente sugestão legislativa ou ainda a sigla *SUG*, passou a remeter ao estatuto jurídico de matérias sob o encargo da CLP.

Por fim, resta mencionar que o ato formal de criação da CLP deu-se com a aprovação do projeto de Resolução nº 151/2001, que deu origem à Resolução nº 21, de 2001, a qual, em 30 de maio de 2001, “Cria a Comissão Permanente de Legislação Participativa”. Criada em maio teve seus trabalhos iniciados oficialmente em agosto do mesmo ano. Entre as primeiras iniciativas tomadas, pela então presidenta da CLP, a deputada Luiza Erundina, esteve a elaboração e aprovação do Regulamento Interno (RI-CLP)⁶⁸, o qual fixou os critérios e os procedimentos para o recebimento e trâmite interno das sugestões legislativas recebidas (BRAGA, 2005, p. 29), como será visto a seguir.

3.3 MODELO INSTITUCIONAL: ATRIBUIÇÕES E FUNCIONAMENTO

Com respaldo pelas modificações impressas ao RICD, as competências e atribuições específicas, assim como o modo de funcionamento da CLP, são delimitados mais especificamente por seu Regulamento Interno (RI-CLP), o qual “fixa as normas para organização

67 Essa seção denominada *Da participação da sociedade civil*, que corresponde ao Título VIII do RICD, engloba quatro capítulos (dos arts. 252 à 261). Vale a pena mencioná-los: Capítulo I – *Da iniciativa popular de lei*; Capítulo II – *Das petições e representações e outras formas de participação*; Capítulo III – *Da audiência pública*; Capítulo IV – *Do credenciamento de entidades e da imprensa*.

68 Conforme consta no primeiro Relatório de Atividade da CLP referente ao segundo semestre de 2001: “nesses seus primeiros seis meses de existência, definiu-se a equipe profissional, estabeleceram-se normas para a organização de seus trabalhos, elaborou-se uma Cartilha para orientar a participação da sociedade e iniciou-se o recebimento de sugestões legislativas.” Vale citar o que consta no art. 1 do RI-CLP: “a organização e o funcionamento da Comissão de Legislação Participativa obedecerão às formalidades e aos critérios estabelecidos neste Regulamento Interno”.

dos trabalhos da Comissão de Legislação Participativa”, com seus 12 artigos. Desse modo, como operação analítica, procuramos trazer aqui o conteúdo da norma jurídica agrupando informações e tecendo comentários a fim de esclarecer melhor os aspectos formais do modelo institucional. Ajudaram-nos nessa análise as entrevistas realizadas com funcionário da CLP.

Assim, em primeiro lugar, ficou estabelecido que as sugestões de iniciativa legislativa (SUGs) serão “apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos” (RI-CLP, art. 2)⁶⁹. O que significa que, com poucas exceções, podem submeter SUGs à CLP uma ampla pluralidade de organizações civis, desde que atendam alguns requisitos básicos. Nesse sentido, serão exigidos, para o recebimento das SUGs:

- i) “registro dos atos constitutivos”, seja registro em cartório ou de outro órgão competente, como o Ministério do Trabalho;
- ii) “documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva” da organização;
- iii) “ata da reunião em que se deliberou sobre a sugestão de iniciativa legislativa [...] nos termos de seu estatuto” (*ibidem*).

Nota-se que tais documentos exigidos são relativamente simples. O que permite, reforçando, a abrangência de um amplo leque de organizações (*cf.* **Anexo I**), inclusive de conselhos gestores paritários, como por exemplo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ou o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, dentre outros (RI-CLP, art. 2).

É interessante notar que o item *iii*) fora acrescentado posteriormente, em 2008, como documentação exigida⁷⁰, conforme procurou esclarecer, em entrevista, Sonia Hipólito, secretária da CLP:

“Por que nós tivemos que tomar essa última medida? Porque nós acabamos descobrindo que recebemos sugestões de várias entidades que têm o estatuto em ordem, registrado em cartório, têm a sua ata. Mas, que você tem alguém: o presidente, o secretário - que começou a mandar, assim, dezenas de sugestões. Achamos estranho; começamos a ir atrás; o conjunto [os demais membros da organização] não sabia! Entramos em contato para ver. Porque aqui também aparece muita malandragem, muita malandragem (*sic*). Porque infelizmente o mundo não é perfeito, está longe de ser perfeito. Assim como tem

⁶⁹ Veda-se a participação também aos órgãos e entidades da administração pública que não possuem participação paritária da sociedade civil; e aos organismos internacionais. (RI-CLP, art. 3)

⁷⁰ No Regulamento Interno original, de 2001, não existia esse item. O inciso III do art. 2º fora acrescentado pela Resolução Interna nº 1 de 2008. Essa Resolução inclui ainda um parágrafo que estabelece: §1º O Presidente, os membros e a secretaria da Comissão, em conjunto ou separadamente, em qualquer momento da tramitação da sugestão, poderão solicitar informações e documentos adicionais, sempre que os considerarem necessários para a análise dos aspectos da identificação da entidade signatária, da legitimidade de seus representantes legais e do seu regular funcionamento.

entidades de fato representativas, que têm um trabalho de base, e que a sugestão que vem é fruto de um pensar coletivo, porque esse é o coração da Comissão [...] Nós não queremos [sugestões individuais]. Tá bom, se você “Mariazinha” tem uma ótima ideia para resolver o problema da corrupção você tem o seu caminho enquanto pessoa física para mandar. Agora, se a “Maria” junto com todas as mães de tal escola discutem e acham que têm uma sugestão que vai resolver o problema, nós vamos prestigiar isso!” (grifo nosso, HIPÓLITO, 2012).

Normalmente, segundo ainda a entrevista, caso a documentação não esteja em ordem a sugestão é devolvida. Mas esclarece a secretária: “o envio das sugestões não tem problemas nenhum. Se a entidade tem os documentos em ordem, que é uma coisa que a gente é muito exigente [...]. Não é uma questão burocrática, é uma questão política” (HIPÓLITO, 2012).

De todo o modo, e em segundo lugar, o que está estabelecido regimentalmente, como forma de recebimento das SUGs segue procedimentos simples⁷¹. As SUGs serão recebidas pela secretaria da CLP, à qual caberá uma análise prévia sobre a admissibilidade, isto é, basicamente conferindo se a documentação exigida tem procedência legal (*ibidem*).

Nesse quesito, cabe informar que também não há grandes exigências quanto à formalidade da SUGs em si – por exemplo, quanto aos aspectos técnicos legislativos ou redacionais - desde que seja inteligível. Pois, está previsto regimentalmente que caberá à CLP “promover e observar, quando couber, a adequação formal da sugestão para assegurar-lhe as mínimas condições de redação e técnica que a habilitem a tramitar.” (RI-CLP, art. 6)⁷².

Em terceiro lugar está estabelecido regimentalmente que as SUGs passíveis de serem acatadas pela CLP podem ser classificadas em até 18 tipos distintos de proposições legislativas (RI-CLP, art. 4), lembrando que, considera-se proposição legislativa “toda matéria sujeita a deliberação na Câmara” (RICD, art. 100).

O esquema abaixo apresenta quais são essas proposições. Esclarecemos que dado esse leque de possibilidades, e para o propósito dessa dissertação, empreendemos uma operação analítica de dividi-las por funções do Legislativo (entenda-se função legislativa e função de controle). Além disso, dividiram-se as proposições em, o que vamos chamar de, três *campos* distintos:

71 RI-CLP: art. 2 “§ 2º: As sugestões e demais formas de participação referidas no caput serão recebidas pela secretaria da Comissão em papel impresso, datilografado ou manuscrito, ou em disquete de computador, CD, ou, ainda, pelo sistema de correspondência postal ou eletrônica, ou por meio de fac-símile.”

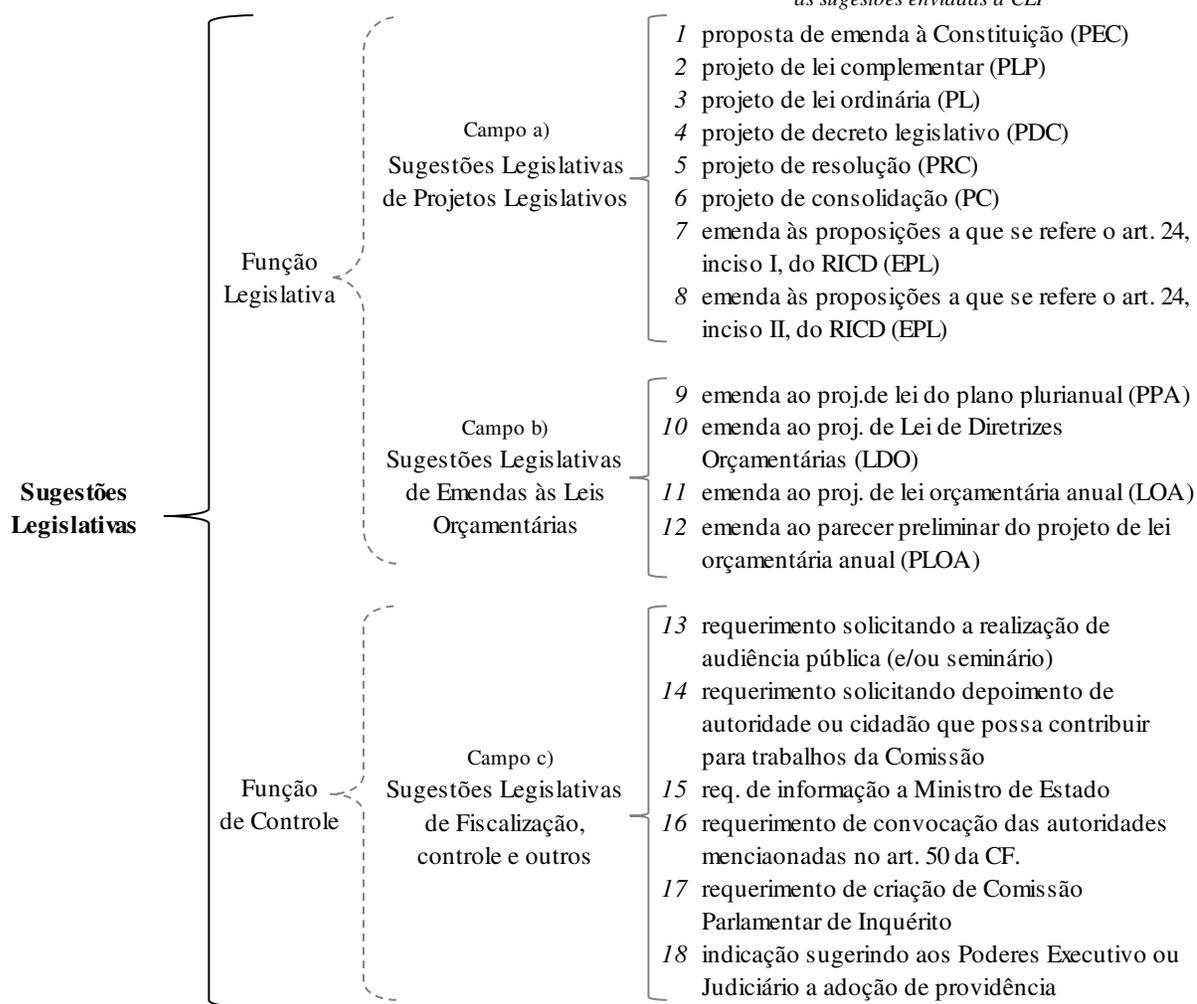
72 Entrevistas com organizações que apresentaram sugestões à CLP não deixou dúvidas quanto à simplicidade do processo de apresentação, ou seja, de protocolar a sugestão junto a secretaria da CLP. Entrevista com Sonia, ela informa de uma entidade que não sabia como fazer, um sindicato rural de uma cidade de Minas. Eles ajudaram. 20’00.

- i) *Sugestões Legislativas de Projetos Legislativos* (doravante SPL);
- ii) *Sugestões Legislativas de Emendas às Leis Orçamentárias* (doravante SEO);
- iii) *Sugestões Legislativas de Fiscalização, controle e outros* (doravante SFC/O ou apenas SFC).

ESQUEMA 1

Tipos de proposições legislativas em que podem ser transformadas as sugestões acatadas pela CLP

Tipos de Proposições Legis. em que podem ser convertidas as sugestões enviadas à CLP



Fonte: Elaboração própria a partir do Regimento Interno da CLP. Baseado em Santos [et al], 2002.

Esse esquema (baseado em Santos [et al], 2002), ao mesmo tempo que apresenta os tipos de proposições legislativa em que podem ser transformadas as sugestões admitidas pela CLP, consiste em uma operação analítica que visa preparar o terreno para o recorte de pesquisa que será empreendido com o objetivo de aprofundar a análise, no capítulo posterior (Capítulo 4).

Assim, alertamos que de agora em diante recorreremos frequentemente a essas nomenclaturas e divisões.

O termo SUGs que viemos utilizando até o momento abarca todas essas proposições. No entanto, como se pode ver, existem especificidades entre elas que podem ser agrupadas de modo a auxiliar a análise⁷³.

Talvez seja oportuno antecipar, aqui de forma bastante breve, que no capítulo posterior nos deteremos ao *campo a)* desse esquema. Razões e motivos aparecerão no decorrer.

Merece comentário o fato de que essas proposições são como uma fotografia atual daquilo que é passível de ser acatado pela CLP⁷⁴.

No entanto, ao longo do período de existência do colegiado houve perdas e ganhos de prerrogativas. Algumas internas a partir de modificações no RI-CLP original⁷⁵, outras advieram de fatores externos. Essas modificações estão sendo pontuadas em momentos oportunos.

Para avançar, e em quarto lugar, assinalamos que uma vez admitida, o fluxo ordinário⁷⁶ de uma SUG segue o esquema adiante. Pode-se dizer que as sugestões (SUG) apresentadas à CLP tramitam em duas etapas. A primeira, no âmbito da própria CLP. A segunda, no âmbito da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional, conforme o caso. Na verdade, esse fluxograma, a partir do estágio *Mesa Diretora* (da Câmara), representa o fluxo *ordinário* de projeto de leis em geral, isto é, de projetos de leis iniciados por outras fontes ou atores com prerrogativa de iniciativa legislativa⁷⁷.

73 No site da Câmara dos Deputados, ... a sigla SUG é designada como operador de busca para todas as proposições legislativas do campo a) e c) do esquema. As siglas (operadores de busca) das sugestões do campo c) são Colocar uma nota informando que no sileg pode-se encontrar os termos SUGs, SDL, SDO, SLOA. O termo SUG compreende todas as proposições do campo a) e c). O termo...

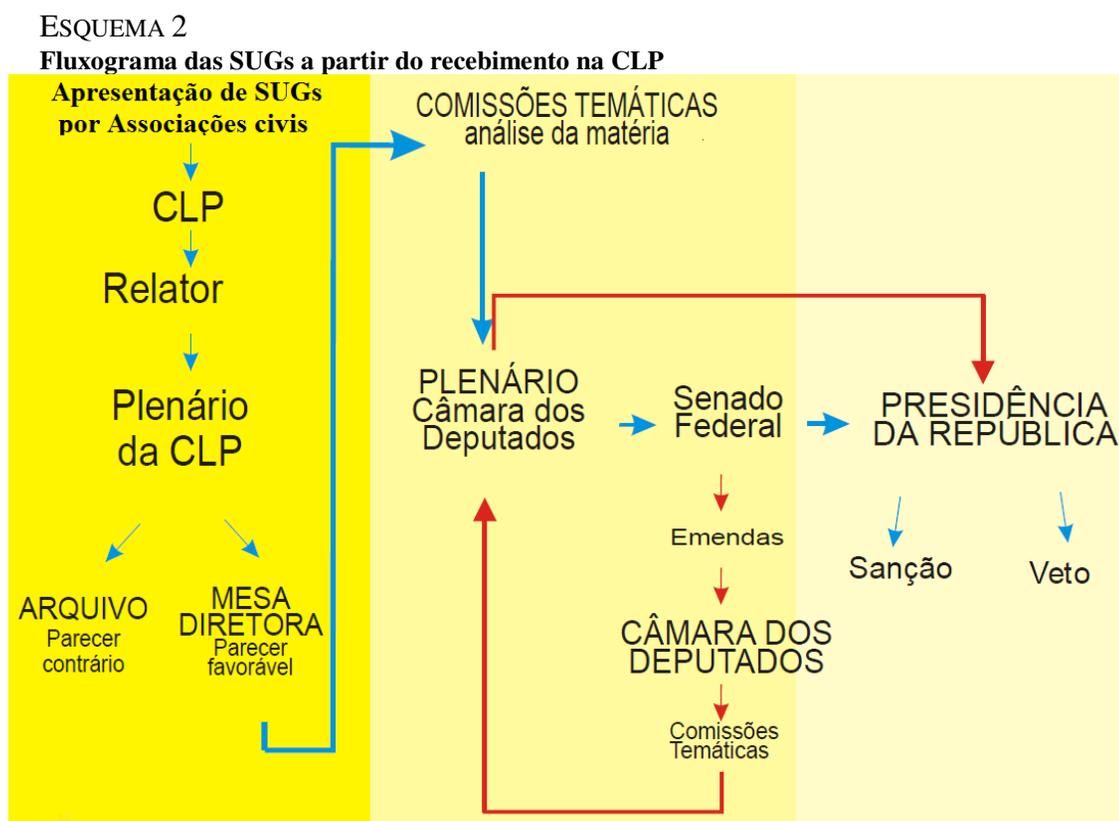
74 No regulamento interno original constam apenas 12 dessas 18 proposições. Seguindo o esquema acima as proposições números 7, 8, 10 e 18 foram acrescentadas pela Resolução Interna nº 1 de 2004; as proposições 1 e 17 foram acrescentadas pela Resolução Interna nº 1 de 2008. Observação: nesse esquema a sequência das proposições não é a mesma que aparece no RI-CLP.

75 As principais modificações no RI-CLP original ocorreram por meio das Resoluções internas nº 1 de 2004 e nº 1 de 2008.

76 Na verdade,... Apesar de contemplar todas as SUGs, este fluxograma do esquema diz respeito mais especificamente às SPL, pois as SEO têm tramitação muito específica como será visto, e a maioria das SFC/O recebidas até então são de audiências públicas e seminários. Eventos desse tipo, quando aprovados, são de responsabilidade da CLP promover, portanto não seguem o fluxo como definido no esquema, dependendo mais de encaminhamentos internos.

77 Conforme o art. 61 da CF/88: Art. 61. “a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos”. No entanto, sabe-se que existem especificidades para cada fonte de iniciação. Além disso, existem dispositivos regimentais que permitem mudar a tramitação ordinária das proposições.

Quando uma sugestão é admitida, o presidente do colegiado designa um relator para elaborar parecer⁷⁸. Esse parecer é levado à votação no plenário da Comissão. Normalmente, se o parecer for contrário e aprovado no plenário a sugestão é arquivada (rejeitada). Se o parecer for favorável e aprovado no plenário a sugestão segue para encaminhamentos. Por exemplo, no caso das sugestões de iniciativa legislativa ela é transformada em proposição da CLP e segue para os trâmites no processo legislativo, como as demais proposições da Câmara iniciadas por outras comissões permanentes. No caso da realização de audiências públicas, os encaminhamentos ficam por conta da própria comissão, contando com recursos próprios para tal.



Fonte: (Brasil, 2001). Cartilha de orientação para o exercício do direito de participação junto ao Poder Legislativo. Adaptado

Quando uma SPL é transformada em proposição legislativa da CLP ela deve tramitar como qualquer outra proposição de qualquer outra comissão permanente, como já assinalado. Essas proposições devem tramitar em caráter de prioridade e necessariamente ir ao Plenário da

78 Torna-se incumbência da CLP - quando em seu quadro de membros não houver quem dê parecer (relator) com a competência que exige a matéria - delegar para outros órgãos (ou mesmo outros deputados, órgãos técnicos ou especializados, ou ainda convocar autoridades ou especialistas) o parecer, para, assim, aprovar - ou não - determinada sugestão...

Câmara para deliberação⁷⁹. Resta saber que sempre “constará da sinopse relativa ao encaminhamento das sugestões, e, posteriormente, ao trâmite da proposição da Comissão, em todos os seus registros institucionais, a indicação da entidade a cuja origem sua autoria remonta” (RI-CLP, art. 9).

Estabelece-se ainda que a CLP fica responsável por informar as entidades sobre o encaminhamento na CLP, ou seja, a comissão deverá informar aos proponentes quando a sugestão será discutida e também sobre a conclusão do parecer, e, além disso, deverá informar às entidades sobre a tramitação no Congresso de uma sugestão aprovada (RI-CLP, art. 10). Na ocasião da discussão de uma sugestão na CLP um representante legal da entidade proponente poderá fazer uso da palavra para defendê-la, porém, este direito fica facultado ao presidente da comissão conceder (RI-CLP, art. 7)⁸⁰.

Quanto aos prazos para apreciação, segundo consta no RI-CLP, concluído o exame pela admissibilidade, o colegiado terá o prazo de dez sessões para examinar uma SUG. O relator tem a metade desse prazo para oferecer seu parecer (RI-CLP, art. 8). Ou seja, em caso de tramitação interna normal uma sugestão pode demorar até quinze sessões para ser apreciada. Uma sessão é contada a cada reunião ordinária, ou deliberativa. Está previsto para que as reuniões sejam realizadas semanalmente, o que nem sempre é possível dados problemas diversos de agenda.

Em quinto lugar, pode-se mencionar a composição parlamentar do colegiado. A rigor, cada partido, ou bloco partidário, tem o direito de ocupar determinado número de cadeiras segundo o princípio da proporcionalidade, ou seja, a proporcionalidade segundo o número de deputados eleitos de cada partido no pleito antecedente. Cumpre observar que o número de membros de cada comissão permanente é fixado no início de cada legislatura por ato da Mesa Diretora, ouvido o colégio de líderes. O número de vagas da CLP era inicialmente 31, para membros titulares e o mesmo número de suplentes. Esse número diminui em 2002 para 25; e, em 2004 volta a diminuir para 18. A CLP conta com a prerrogativa da dupla titularidade, ou seja, um

⁷⁹ Ou seja, não podem receber parecer conclusivo em outras comissões. Nem todas as proposições vão ao Plenário da Câmara para votação. Grande parte recebe apreciação conclusiva nas demais comissões permanentes. É o caso de grande parte das proposições individuais de deputados, por exemplo.

⁸⁰ Essa prerrogativa foi introduzida pela Resolução Interna nº 1 de 2008: Art.7 § 1º “O Presidente da Comissão poderá facultar a palavra ao representante legal da entidade ou procurador especificamente designado para defesa da sua sugestão na Reunião Ordinária correspondente, pelo prazo de 5 (cinco) minutos, prorrogável uma única vez por igual período”.

A Resolução de 2004 também já havia introduzido algo nesse sentido: Art. 11 “A Comissão realizará reuniões plenárias de audiências públicas destinadas a ouvir representantes de entidades da sociedade civil organizada, nelas podendo falar, também, mediante inscrição prévia e a critério do seu Presidente, qualquer cidadão”

deputado pode ser membro titular dessa e de outra comissão permanente. Tal prerrogativa é válida apenas para a CLP e para a CSPCCO (Comissão de segurança pública e combate ao crime organizado).

Por fim, indicamos que no funcionamento da CLP fazem parte da engrenagem uma estrutura física própria (salas onde funciona a secretaria, sala de reuniões, etc.), com recursos próprios⁸¹ e um corpo de funcionários permanentes, servidores concursados, além de outros (como em todas as demais comissões).

As execuções de vários dos procedimentos internos da CLP descritos acima, inclusive, são de responsabilidade de seus funcionários. Essa comissão conta com nove servidores públicos, além de um estagiário de direito por ano, e dois adolescentes do programa pró-adolescente. Além desses existem mais cinco CNEs (cargos de natureza especial)⁸², que são cargos de confiança atribuídos a todos os presidentes de todas as comissões.

Para começar com esses últimos, os CNEs são de livre escolha das presidências das comissões, em geral não são servidores da casa. “São cargos dos deputados e dos partidos e muito disputados”, como informado em entrevista (HIPÓLITO, 2012). Quanto às atividades dos CNEs, “elas variam muito de presidente para presidente”. Já houve presidências na CLP em que os CNEs alocados eram jornalistas (no quadro de funcionários permanentes não há essa função) e, segundo Hipólito “ajudaram muito na divulgação da Comissão cobrindo as suas atividades e tentando veicular na mídia [...]; começaram a criar perfil no Twitter, por exemplo, mas no outro ano não teve mais isso, pois esses profissionais foram substituídos” (*ibidem*). Mas, em geral, isto é, em todas as comissões não apenas na CLP, “varia muito onde essas pessoas são alocadas” (*ibidem*). Isto sugere que podem ou não desenvolver atividades relacionadas às Comissões que estão alocadas.

Mas, em geral, os servidores da Comissão dividem-se para executar as diversas atividades que o seu funcionamento exige. Existe um grupo responsável por questões administrativas, desde pessoal; outro grupo que se encarrega da tramitação interna das Sugestões, isto abrange desde o

81 Segundo entrevista realizada, a CLP começou a contar com recursos próprios a partir de 2011 (R\$ 70,000), com o mesmo valor destinado a todas as outras comissões permanentes. Esses recursos são liderados pelo órgão diretoria de Comissões que controla o orçamento de todas as comissões. No caso da CLP, são destinados à promoção de audiências públicas, confecção de materiais, entre outras atividades de caráter técnico e administrativo. Segundo a entrevista, a partir de 2012 esse montante de recursos dobrou. Nossa pesquisa não logrou investigar mais a fundo essas informações. Assim, esse ponto restringe-se a esse comentário pontual.

82 São cargos públicos que dispensam o concurso público para sua efetivação. Na verdade, são os conhecidos cargos de confiança.

cadastramento das organizações, recebimento das sugestões, contato com as organizações informando que a sugestão foi protocolada, que ela tem um número, por exemplo, e os outros passos da tramitação da SUG; dão encaminhamentos para adequar as sugestões à técnica legislativa; existe uma equipe que é responsável pela organização e realização dos eventos, como as audiências públicas; os servidores, também ajudam nas reuniões semanais do colegiado, secretariando a reunião, apoiando-a. Além disso, tem o atendimento ao público presencial ou não. Segundo Cláudio Paes, “uma demanda grande também é a de responder as mensagens que chegam tanto por e-mail, do fale-conosco e do 0800, que são bastante frequentes”. Esse atendimento “tem altos e baixos, depende do momento político”, conforme também assegura Sonia Hipólito.

Como parecem evidenciar as prerrogativas, atribuições e regulamentação do funcionamento da CLP, o modelo institucional normativo do mecanismo procura facilitar a iniciação de um amplo escopo de sugestões legislativas oriundas de associações civis. Não há barreiras como limites de quantidade ou temas específicos, o que pode permitir diversas possibilidades de sua utilização. É o que veremos a partir da próxima seção, como realmente tem sido utilizado o mecanismo e qual o seu desempenho até o momento.

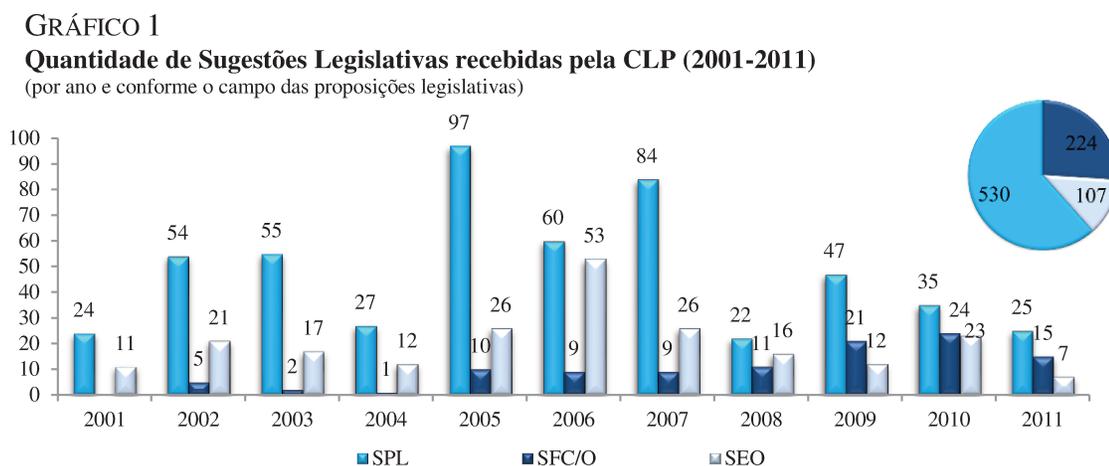
3.4 UTILIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E DESEMPENHO: UM PANORAMA GERAL

Nas seções anteriores procuramos demonstrar quais são as principais atribuições legais da CLP e como está regulamentado o seu funcionamento. Em outras palavras, vimos o que se espera normativamente deste mecanismo de *legislação participativa*. Face ao que foi exposto, imediatamente surge outra série de questões como visto no início do capítulo. Assim, essa seção abre uma segunda frente de investigação que procurou deter-se nos dados empíricos referentes ao modo como a CLP tem sido utilizada, ao seu funcionamento e desempenho.

Em grande medida, vale reiterar, o funcionamento e as atividades que a CLP deve desenvolver dependem de provocações externas. Isto é, dependem daquilo que lhes é submetido para apreciação pelas organizações. Então, um primeiro recorte da pesquisa limita-se a investigar as atividades relacionadas às sugestões submetidas pelas organizações. Desse modo, nesse capítulo, será apresentado um balanço geral sobre o total das sugestões legislativas recebidas pela

CLP. Ressalta-se que nesse momento nossa lente volta-se para uma análise mais quantitativa. Análises qualitativas se seguirão nas subseções onde aprofundamos a investigação, mas sobretudo no capítulo posterior. Aqui, nessa seção, começamos a desenvolver, ainda de forma incipiente, análises que visam a responder aos problemas de pesquisa dessa dissertação, postos na **Introdução**.

Indo direto ao ponto, de agosto de 2001 a dezembro de 2011, a CLP recebeu, no total, 861 SUGs oriundas de 189 organizações. Foram 530 (62%) sugestões legislativas de projetos legislativos (SPL); 107 (12%) sugestões legislativas de fiscalização, controle e outros (SFC/O); e 224 (26%) sugestões legislativas de emendas a projetos de leis orçamentárias (SEO). O gráfico principal abaixo demonstra a quantidade de SUGs recebidas pela CLP por ano e distribuídas por *campo* das proposições legislativas (*cf. Esquema 1, p. 77*). O gráfico em pizza no detalhe representa as porcentagens do total.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Em primeiro lugar, percebe-se uma grande diferença entre a quantidade de SPL em relação aos outros tipos de SUGs. O recebimento de sugestões associadas às iniciativas de leis foi maior em todos os anos. Em 2001, foram enviadas à CLP, vinte e quatro (24) sugestões visando à proposição ou alteração de alguma lei. Em 2002, foram 54 SPLs. Os anos em que mais houve envios de sugestões desse tipo foram 2005 e 2007, sendo as quantidades 97 e 84 respectivamente.

Quanto às SEO, o pico de recebimento encontra-se no ano de 2006, com 53 sugestões. Apesar de a CLP ter perdido parte de sua prerrogativa nesse campo (*cf. seção 3.4.2*) a quantidade

de sugestões se manteve próxima à dos anos anteriores a 2006, havendo uma queda significativa apenas em 2011.

As sugestões associadas à função controle e fiscalização do Legislativo e outros, que nesse caso dizem respeito a requerimentos de informações, requerimentos de audiências públicas, entre outros, receberam menor quantidade de SUGs. A CLP não recebeu nenhuma sugestão desse tipo em 2001; apenas três em 2002; duas em 2003; e somente uma (1) em 2004. Nota-se, no entanto, que a partir de 2005 esse número começa a elevar-se, apresentando uma tendência. Em 2005, foram dez SFC/O; em 2006 e 2007, nove a cada ano; O ano em que organizações mais enviaram SUGs desse tipo foi em 2010, vinte e quatro (24); seguido de 2009, com 21 sugestões. O gráfico acima procurou detalhar essas informações para todos os anos e para todos os campos.

Em virtude da riqueza que pode conter todo esse material, dado que esse também é um estudo exploratório e que ainda há pouco acúmulo acadêmico sobre esse referencial, essa seção visa a traçar um panorama geral das SUGs recebidas pela CLP. No entanto, esclarecemos que mesmo para efeito de um balanço geral, consideramos, dada sua natureza, que as SEO têm caráter muito específico. O procedimento de apreciação dessas sugestões de emendas às leis orçamentárias deve obedecer a prazo e critérios muito específicos, delimitado por outras instâncias externas à CLP. Ao passo que para as demais SUGs (isto é, as SPLs e as SFC/O), pelo menos no que diz respeito à tramitação interna, parece que os procedimentos guardam maior similaridade. Tanto é assim que essas últimas, as SPL e as SFC/O, são distinguidas na principal fonte de pesquisa em relação às SEOs⁸³. Sendo assim, as SEOs receberão tratamento somente na seção destinada a elas (**seção 3.4.2**), enquanto que o restante dessa seção traça mais alguns dados capturados na investigação, com vistas ainda a esse panorama geral.

Então, tomando as SPL e as SFC/O, temos um total de 637 sugestões, as quais passam a receber tratamento. O gráfico abaixo permite visualizar como se deu o recebimento das SUGs, por ano, nesses dois campos especificando as proposições legislativas em que foram classificadas. Como vimos, a CLP tem competência para receber até 18 tipos distintos de proposições. Nem todas foram alvo de iniciativas por parte das associações. Cabe lembrar,

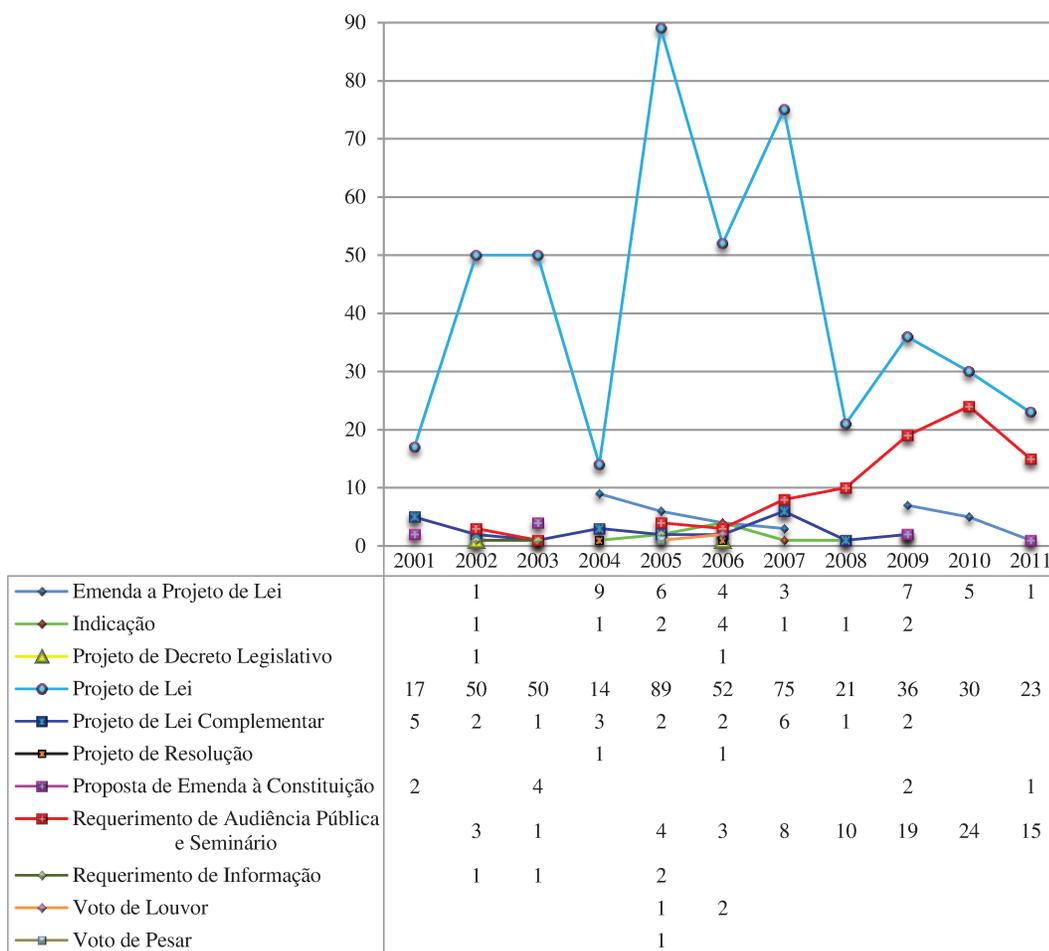
83 Trata-se do já citado sistema de busca e informação legislativa da Câmara dos Deputados (SILEG). Tanto as sugestões legislativas de projetos legislativos (SPL) quanto as sugestões legislativas de fiscalização acompanhamento e outros (SFC/O) são oficialmente classificadas para busca com a sigla “SUG”.

Já as sugestões legislativas de emendas às leis orçamentárias são classificadas por outras siglas: “SOA”, para “sugestão de emenda ao orçamento – CLP”; “SDL”, para “sugestão de emenda à LDO – CLP”; “SPA”, para “sugestão de emenda ao PPA – CLP”; e “SPA-R”, para “sugestão de emenda ao PPA – revisão (CLP)”.

todavia, que o trabalho de classificação das sugestões recebidas é da própria CLP e não das signatárias.⁸⁴

Observando, então, as sugestões distribuídas por proposição legislativa, verifica-se que a maior incidência de iniciativas foi sobre os projetos de lei (PL). Dentre as 637 SUGs em foco,

GRÁFICO 2
Sugestões recebidas, distribuídas por proposição legislativa
 (por ano).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

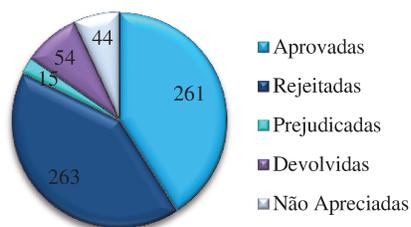
84 Quando alguma sugestão é apresentada à CLP classificada de modo inadequado, por exemplo, o colegiado tem por competência adequar a sugestão para que possa ser apreciada. Como exemplo podemos citar a proposta do Sindicato Médico do Rio Grande do Sul que foi apresentada pela organização como uma PEC, conforme se encontra especificado na sua ementa: “Sugere Proposta de Emenda à Constituição para acrescentar o § 2º ao art. 7º da Constituição Federal, que trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais”. No entanto, a matéria sobre a qual versa não é de uma PEC e sim de um PL. Isso não impediu que a SUG fosse reclassificada e aprovada, transformando-se no PL 7931/2010.

quatrocentos e cinquenta e sete (457) foram classificadas como PLs, o que representa 72% do total. Ou - se quiser - 53% do total geral (861) das sugestões. Depois dos PLs são os requerimentos de audiência pública (e seminários) que receberam maior quantidade de sugestões, oitenta e oito (88) no total. O gráfico a seguir demonstra a quantidade de SUGs recebidas conforme as proposições legislativas em que foram classificadas, distribuídas por ano.

Sobre as demais proposições passíveis de serem acatadas pela CLP incidiram menor quantidade, sendo que 36 sugestões foram classificadas como Emendas a Projetos de lei (EPL); vinte e quatro (24) como Projetos de Lei Complementar (PLP); e nove sugestões se referiam a Propostas de Emenda à Constituição (PEC). O restante, para constar, diz respeito às seguintes proposições legislativas: indicação, doze (12); projetos de resolução, dois (2); votos de louvor e de pesar, que somados são apenas quatro (4).

Quanto à apreciação foi possível constatar que das 637 SUGs em análise, quinhentas e noventa e três (593; 93%) foram apreciadas até o final de 2011, e 44 (7%) encontravam-se pendentes para apreciação. Dentre as apreciadas 261 foram *aprovadas*, outras 332 reprovadas. Ressalva-se que dentre as reprovadas, há aquelas que foram apreciadas e *rejeitadas* por parecer (263); há aquelas que foram *prejudicadas* e, portanto, não puderam ser apreciadas ou seguir adiante na apreciação (15); e por fim, há aquelas que foram *devolvidas*, ou retiradas de pauta pelas próprias associações autoras (54). Tais dados podem ser verificados ilustrativamente no gráfico a seguir.

GRÁFICO 3
Apreciação das sugestões
(Distribuídas conforme parecer)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Considerando que todas as SEO (sugestões de emendas orçamentárias) foram necessariamente apreciadas⁸⁵ e que no final de 2011 havia apenas 44 sugestões pendentes para análise, isso significa que do total geral (861) apenas 5% não foram apreciadas.

Visto dessa forma, parece que, em relação ao que lhe foi submetido, a CLP tem tido um bom desempenho, pelo menos tomando por base o longo prazo. O que não quer dizer que ao longo do período (2001-2011) não foram encontrado vários entraves para apreciação das sugestões, como será visto adiante, em consonância com o demonstrado em outros estudos (SANTOS, 2007, 2009).

Os Relatórios Anuais de atividades da CLP informam a quantidade de sugestões pendentes por ano⁸⁶. Evidentemente nem todas as SUGs são apreciadas no mesmo ano em que são enviadas pelas organizações. As SUGs nessa situação dizem respeito ao acúmulo das não apreciadas em cada ano. Nota-se que o maior acúmulo de SUGs pendentes localiza-se entre os anos de 2005 e 2007. O que seria até justificável pelo maior volume de recebimentos em 2005 (107 SUGs). Mas também há um acúmulo relativamente considerável por exemplo em 2010. Então, pode ser que o desempenho da CLP não seja tão satisfatório assim, a não ser quando medido no longo prazo. O intuito é apenas o de assinalar possíveis entraves, ainda que não qualificados, na apreciação das SUGs no período de tempo analisado.

TABELA 2
Sugestões pendentes
(Acúmulo das SUGs não apreciadas em cada ano)

	Ano										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SUGs Pendentes	19	29	16	11	91	129	101	26	49	74	58

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais de Atividades da CLP (2001-2011).

Na verdade, no próximo capítulo observaremos com maior vagar a tramitação interna das sugestões, observando por outro ângulo, numa perspectiva mais longitudinal, onde poderemos melhor visualizar a quantidade de sugestões apreciadas por ano na CLP e o período de tempo que

⁸⁵ Todas foram apreciadas, pois o tipo de proposição legislativa a que essas SUGs se referem tem prazo específico para serem apreciadas. Se eventualmente algumas dessas não forem apreciadas no prazo, automaticamente são reprovadas. Portanto, não é possível que alguma dessas SUGs fique pendente de um ano para o outro.

⁸⁶ No ano de 2011, isto é, último ano do período analisado, os dados do relatório são diferentes dos encontrados por essa pesquisa. No entanto não são diferenças muito significativas. Ver também nota 87.

se demorou em apreciar a quantidade total de SUGs recebidas de cada ano (cf. seção 4.1), corroborando o que está sendo dito.

Mas, ao fim e ao cabo, apesar da demora, mais de 90% das SUGs submetidas à CLP foram apreciadas⁸⁷. Como vimos anteriormente, a finalidade de qualquer comissão permanente é “*apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar*”. O que sugere, em contrassenso, que, apesar dos entraves, no longo prazo a CLP tem cumprido a função de apreciar as sugestões que lhe são submetidas.

Todavia, ainda assim, há quem possa considerar que seria prudente elaborar uma reflexão no sentido de questionar o desempenho da CLP quanto à apreciação (tramitação) das SUGs. Por exemplo, pode-se questionar: se mais organizações tivessem participado e/ou submetido um número maior de SUGs, teria a CLP tido o mesmo desempenho, ou o mesmo resultado?⁸⁸ A fim de não incorrer em considerações precipitadas, retomaremos o ponto nas seções posteriores de modo mais aprofundado. Mesmo assim, a questão acima continuará em aberto, pois os limites a que chegou nossa pesquisa não dá conta de responder questionamentos dessa ordem. Então, ir por esse caminho (não que não seja possível em outro estudo, com outro recorte) a análise poderia vir a ficar comprometida. Há um ganho analítico maior empreendendo análises de outro tipo, por exemplo, olhando para o conteúdo das sugestões submetidas.

Então, para encerrar a seção apresentaremos mais um elemento interessante a ser observado nesse panorama geral. Diz respeito à distribuição por eixos temáticos das sugestões recebidas pela CLP. Relembramos que a definição desses eixos foi extraída da série *Anuário Estatístico da Câmara*. Verificamos que o maior número SUGs submetidas pelas organizações direcionam-se ao campo temático *direito penal e processual penal*. Seguido do eixo *organização política administrativa do Estado*, e depois do *direito civil e processual e civil* e ainda *trabalho emprego*, como mostra o gráfico a seguir. Esses dados, numa primeira visão, servem para mostrar

87 Consideramos aqui mais de 90% em vez dos 93% citados anteriormente porque há uma divergência entre os dados encontrados na pesquisa e o informado nos relatórios da CLP. Segundo os Relatórios Anuais de Atividades da Comissão haveria, ao final de 2011, 58 SUGs pendentes para análise. Segundo nossa pesquisa no site, as pendências somam 44 SUGs. Essa diferença não parece significativa do ponto de vista de nossos objetivos e portanto não representa qualquer prejuízo para os resultados finais da pesquisa.

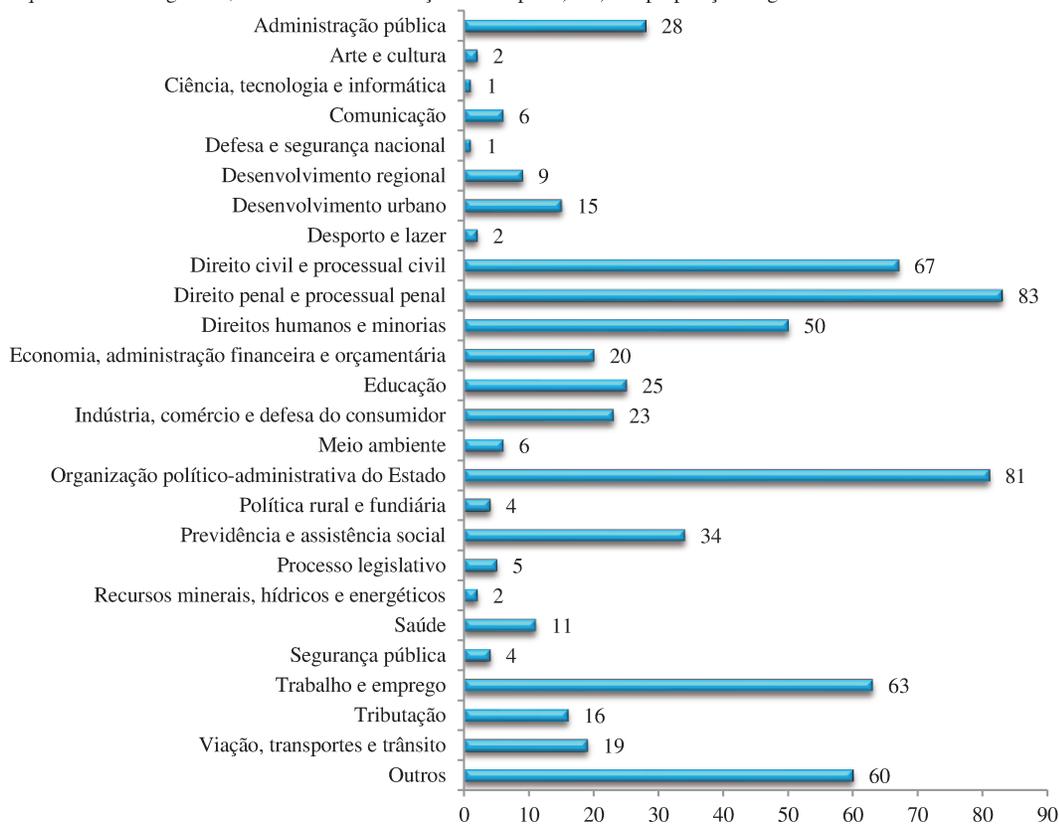
88 Pode-se provocar uma discussão salutar argumentando que este resultado só foi alcançado por causa do baixo número de SUGs submetidas ao longo do período. Nesse sentido, seria questionável se esse resultado seria o mesmo caso o número de sugestões fosse maior. Parece sensato levar tal questionamento em consideração, mas do ponto de vista metodológico-analítico seria difícil alguma saída plausível. Nesse nível, que nossa análise se encontra, então, optamos por desconsiderar alguma discussão nesse sentido, preferindo argumentar a partir dos elementos que pudemos averiguar.

a heterogeneidade dos temas propostos. O que aparecerá de maneira mais complexa ao se olhar para as organizações proponentes e para o conteúdo de algumas sugestões.

Gráfico 4

Eixos temáticos das Sugestões Legislativas

(por quantidade de sugestões, levando em consideração os campos a) e b) das proposições legislativas.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Dado esse panorama geral, para a continuidade na análise, parece interessante proceder com mais um recorte com a finalidade de aprofundamento da análise. O procedimento adotado é tratar das SUGs por seus campos distintos. Isso nos permite melhor tratar dos atores e de suas iniciativas.

3.4.1 Sugestões legislativas de fiscalização, controle e outros

Esta seção trata mais especificamente das sugestões enviadas à CLP que compreendem as proposições legislativas de (i) requerimento de audiência pública (e/ou seminário), (ii)

requerimentos de informação; (iii) requerimento de depoimentos de autoridades; (iv) indicação ao executivo; (v) votos de louvor; (vi) votos de pesar.

Ao todo foram enviadas 107 SUGs que foram enquadradas entre essas proposições e, portanto, ao que estamos chamando de campo de fiscalização, controle e outros, que, em boa medida, representa a função de acompanhamento, controle e fiscalização do Legislativo.

A tabela abaixo mostra como esse total de SUGs encontra-se distribuído entre as proposições legislativas, por ano de recebimento na CLP. A grande maioria são requerimentos de audiências públicas e seminários⁸⁹, alvo de 88 sugestões. Destaque-se que três quartos (¾) dessas sugestões, ou seja, 68 foram enviadas somente nos últimos quatro anos. Os requerimentos de audiência e seminário somados às 12 sugestões de indicação são a quase totalidade das sugestões no campo em foco.

TABELA 3
Quantidade de SUGs recebidas no campo Fiscalização, controle e outros (SFC/O)
(conforme proposição legislativa, por ano)

Proposição Legislativa	Ano										Total
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Indicação	1		1	2	4	1	1	2			12
Requerimento de Audiência Pública	3	1		4	3	8	10	19	24	15	87
Requerimento de Informação	1	1		2							4
Voto de Louvor				1	2						3
Voto de Pesar				1							1
Recebidas	5	2	1	10	9	9	11	21	24	15	107

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Primeiramente, discutiremos brevemente a apreciação e o teor das indicações e logo após, com um foco um pouco maior, os requerimentos de audiência pública e seminários. Os votos de louvor e de pesar e os requerimentos de informação não são considerados, seja pela baixa relevância, seja pela quantidade ínfima de SUGs recebidas⁹⁰.

⁸⁹ Não faremos uma distinção entre audiências públicas e seminários; serão tratados como sendo a mesma coisa. O RI-CLP faz referências apenas a requerimentos de audiências. Nos relatórios anuais da CLP existem diversas referências a seminários originados de requerimentos de audiências, não especificando, ou não esclarecendo, uma distinção.

⁹⁰ Uma ressalva precisa ser feita. Ainda que os votos de louvor e de pesar não estejam propriamente ligados à função fiscalizadora ou de acompanhamento, eles são tratados nessa seção por oportuno que parece. Na verdade são de pouca importância para essa pesquisa, seja porque acabam sendo classificados no campo temático “outros”, ou por somam uma quantidade mínima de sugestões, apenas 4. Dessas apenas 2 foram aprovadas.

Em relação às SUGs classificadas na CLP como indicações, sublinha-se que elas se caracterizam por iniciativas enviadas à CLP, mas que tratam de matérias de competência *exclusiva* (ou privativa) do executivo ou de outros órgãos. Em geral, as indicações sugerem, a quem couber a competência, a manifestação acerca de determinado assunto, visando a elaboração de projeto sobre a matéria ou a adoção de providências, como a realização de ato administrativo ou de gestão⁹¹.

Das 12 SUGs em análise apenas uma (1) foi enviada à CLP como propriamente proposição de indicação (ver na tabela a SUG da Associação dos Demitidos da Petromisa de Sergipe). Quase sempre as SUGs classificadas como indicações não tinham inicialmente esse caráter: tratava-se, em geral, de pretensos projetos de lei, ou outros, mas que por não se encaixarem nas exigências da proposição legislativa requerida foram redirecionados como indicações. Por isso, a quase totalidade das SUGs de indicações foi aprovada. A única reprovada, na verdade, também havia sido aprovada, mas foi retirada de pauta pela organização proponente, sendo assim, considerada *devolvida*.

As indicações aprovadas foram propostas por oito (8) associações diferentes. Duas (2) entidades, a Sociedade Brasileira de Física e o Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul propuseram criação e regulamentação de profissões. As outras indicações versam sobre diversos eixos temáticos como educação, saúde, direito das minorias, entre outros; como se pode verificar por meio das ementas dessas SUGs no quadro abaixo.

QUADRO 2
Ementas das SUGs de Indicação aprovadas na CLP
 (por organização signatária)

Organização	Ementas
Associação Comunitária do Chonin de Cima	- Dispõe sobre a criação de universidade federal na cidade de Governador Valadares, Minas Gerais. - Sugere a inclusão da disciplina Legislação de Trânsito, no Currículo Escolar, para os alunos do terceiro ano do ensino médio.
Associação de Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros.	- Dispõe sobre a criação de delegacias especializadas em crimes e discriminação contra homossexuais, bem como a promoção e reconhecimento da liberdade de orientação, prática, manifestação, identidade e preferência sexual.
Associação dos Demitidos da Petromisa de Sergipe	- Sugere o encaminhamento de Indicação ao Poder Executivo, propondo o envio de Projeto de Lei ao Poder Legislativo, com o fito de alterar a Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, para que a anistia concedida aos ex-empregados da PETROMISA - Petrobrás Mineração S/A, demitidos no ano de 1992, não possua exigências que criem desigualdade entre os anistiados.

91 RICD: Art. 113. Indicação é a proposição através da qual o deputado (ou no caso, uma organização por meio da CLP): I - sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva; II - sugere a manifestação de uma ou mais Comissões acerca de determinado assunto, visando a elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara.

Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro	- Propõe Projeto de Lei para concessão de licença médica por acidente de trabalho aos servidores mantidos como reféns em rebeliões nas unidades prisionais, com prioridade na realização de perícia, assegurando assistência psicológica aos mesmos.
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	- Cria a possibilidade da divisão gerencial do trabalho e do ensino na área jurídica. - Propõe criação do banco de soluções sociais, descobertas, projetos, ideais e dá outras providências. - Sugere atendimento pelo SUS - Lei nº 8.080, de 1990. - Sugere Projeto de Lei que cria a profissão de Agente Comunitário de Direito e dá outras providências.
Sindicato Médico do Rio Grande do Sul	- Sugere Projeto de Lei para incluir a obrigação das farmácias recepcionarem material contaminado de uso individual
Sociedade Brasileira de Física	- Dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de Físico e dá outras providências.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

As indicações ao serem encaminhadas ao órgão competente, logo têm sua tramitação encerrada. A título ilustrativo, no relatório de tramitação de algumas dessas SUGs no SILEG, consta: “remessa ao Ministro da Casa Civil da PR, Pedro Parente, através do OF 2695/02”; ou, ainda outro exemplo: “remessa por meio do Ofício 1ªSec/RI/E nº 817/2007, à Ministra Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Dilma Rousseff”; nesse mesmo relatório de tramitação consta ainda o “recebimento de resposta conforme Aviso nº 18-C.Civil, de 10/01/2008, da Casa Civil da Presidência da República, que remete Ofício nº 838, de 21/11/2007, do Ministério da Educação”.

Mas não só as indicações tiveram alto índice de aprovação. Na verdade, do total das 107 SUGs enviadas nesse campo, cem (100) foram apreciadas e 83 aprovadas. Dos 88 requerimentos de audiência pública apresentados, oitenta e um (81) foram apreciados e 69 foram aprovados. Apenas dez rejeitados. Os outros prejudicados e/ou devolvidos. Isso significa que 77% das SUGs de requerimento de audiência enviados, foram aprovados. Considerando apenas as SUGs apreciadas, a porcentagem das aprovadas se eleva para 83%. A tabela abaixo permite visualizar o

TABELA 4
Parecer das SFC/O

Proposição Legislativa	Apreciação				Não apreciadas
	Aprovadas	Reprovadas			
		Rejeitadas	Prejudicadas	Devolvidas	
Indicação	11			1	
Requerimento de Audiência Pública	68	8	1	1	9
Requerimento de Informação	2	2			
Voto de Louvor	1		2		
Voto de Pesar	1				
Total	83	10	3	2	9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

tipo de parecer que as SFC/O apreciadas receberam.

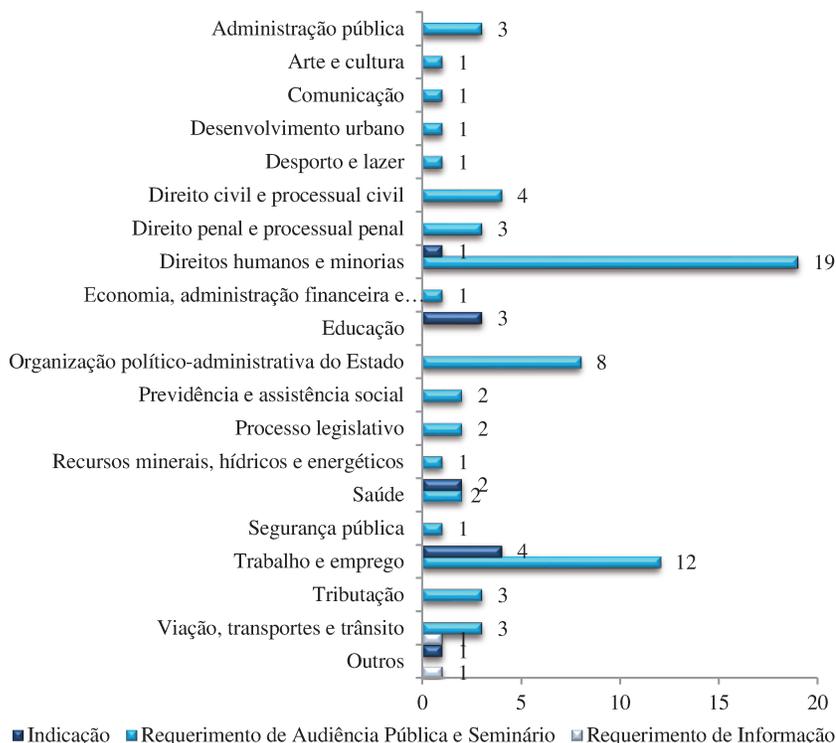
No entanto, dos 69 requerimentos de audiências aprovados, apenas 32 tiveram os eventos requeridos realizados, até o final de 2011, pelo o que consta nos Relatórios de Atividades Anuais da CLP (Relatórios Anuais da CLP, 2001-2011).

Foi visto anteriormente que nos últimos anos tem aumentado o número de envio de SUGs requerendo audiências. É interessante que constata-se que tem aumentado na mesma proporção a aprovação dessas sugestões. Uma possível explicação para tanto, é que certamente essas são SUGs passíveis de serem aprovadas mais facilmente pelo provável motivo de que se torna mais difícil de elaborar um argumento plausível contrário a sugestão de um “debate”, seja ele qual for, desde que o tema seja relevante. Como vimos, a CLP por meio de parecer elaborado por relator deve se manifestar a respeito do assunto que lhe é submetido, justificando à organização proponente a posição tomada. Pode não soar bem a recusa em aceitar a sugestão de um debate. Sendo reprovadas sugestões de audiências, que são meros espaços de discussão (obviamente estamos tratando de forma simplista), no mínimo, contradiria um dos princípios da CLP, que seria o de aproximar a sociedade do parlamento. Como visto anteriormente, é a própria CLP que se encarrega das providências (encaminhamentos) para a realização desses eventos.

Para avançar, tomando-se em conta somente as SUGs aprovadas, examinamos em quais prováveis eixos temáticos elas se encontram. Verificou-se que a grande maioria dessas iniciativas gira em torno de três eixos principais: *direitos humanos e minorias*; *trabalho e emprego*; e *organização política e administrativa do Estado*; como representado no gráfico abaixo. Em contraste com o que foi visto anteriormente sobre os eixos temáticos da quantidade total de SUGs (cf. gráfico 4, p. 89), nesse campo de proposições legislativas o eixo *direitos humanos* sobressai.

GRÁFICO 5

Eixos temáticos das SUGs aprovadas no campo Fiscalização, controle e outros (por quantidade de sugestões e proposição legislativa)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Como não é o propósito entrar na discussão do mérito de cada SUG, isto é, julgar a pertinência do conteúdo - mesmo porque isso exigiria conhecimento aprofundado de cada tema específico, o que escapa das possibilidades de um trabalho como este e ultrapassa os limites de conhecimento do autor -, talvez, a melhor forma de demonstrar especificamente sobre o que versa algumas das SUGs aprovadas, mantendo fidedignidade, seja apresentar as ementas conforme foram encaminhadas à CLP.

Adotando então esse procedimento, a seguir apresentaremos em forma tabular as ementas dos requerimentos de audiências e seminários dos três campos temáticos em que mais incidiram as SUGs enviadas, o que parece suficiente para captar o que efetivamente tem sido submetido ao colegiado, ou, de outro modo, verificar como tem sido utilizada a comissão.

Como mostra o gráfico acima, houve 19 sugestões de requerimentos de audiência aprovados que estão no eixo temático direitos humanos e minorias; doze (12) que estão no eixo do trabalho e emprego; e 8 versam sobre Organização política e administrativa do Estado. Essas

quantidades, somadas representam quase 60% do total dos requerimentos de audiências aprovados, o que permite imprimir, tomando-se por base as ementas abaixo, uma boa noção do que se trata, especificamente, as SUGs desse campo.

QUADRO 3

Ementas de algumas sugestões de requerimentos de audiências aprovadas na CLP

EIXOS TEMÁTICOS		
Direitos Humanos e Minorias	Trabalho e Emprego	Organização Política Adm. do Estado
<ul style="list-style-type: none"> - Inserção do deficiente no mercado de trabalho. - A polícia que temos e a polícia que queremos - um olhar da sociedade - Criminalização e judicialização indevida dos Movimentos Sociais e de seus dirigentes. - Terra Indígena Raposa Serra do Sol: histórico, situação atual e perspectivas. - Escola sem Homofobia - Os 20 anos da Constituição e os direitos das mulheres: limites e possibilidades para construção da cidadania feminina - A questão carcerária no Brasil, estimular as penas alternativas e a informatização dos cálculos da execução penal. - O aperfeiçoamento das políticas sociais, em especial o teor da Lei nº 7.115/1983 (atestado de pobreza) e Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. - II Seminário "Escola sem Homofobia" - Debater as recomendações do Comitê CEDAW ao Estado Brasileiro referente ao VI Relatório Nacional Brasileiro à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - I Seminário Sul-Americano de Promoção da Igualdade: "África e Sul-América no Brasil." - Os 20 anos da Constituição: Desafios para garantir a aplicabilidade do direito humano a terra e ao território - Anistia para contravenções penais. - Conselho Tutelar e Comissários da Infância e Adolescência, Discutindo o Modelo e as Atribuições. - Direitos das Vítimas de Crime, dos Usuários de Entorpecentes e das Pessoas com Problemas Mentais. - VIII Seminário LGBT no Congresso Nacional - Operação Vintém e o atentado contra o Deputado Semy Ferraz. - Debater o 'Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil; 2009-2010'. 	<ul style="list-style-type: none"> - O Futuro do Emprego Doméstico no Brasil. - A regulamentação da atividade de árbitro de futebol - A regulamentação dos técnicos esteticistas e tecnólogos em estética - A situação dos correspondentes bancários. - Seminário Nacional sobre as condições de trabalho dos trabalhadores da Saúde. - A Implantação de Piso Salarial para o Curso de Direito e dá Outras Providências. - 1º Seminário dos Servidores do Judiciário nos Estados, com o objetivo de debater a PEC nº 190/07, que acrescenta o artigo 93-A à C.F. de 1988 - A implantação da função de Agente Comunitário de Justiça, com funções mediadoras e conciliadoras. - A Regulamentação da Jornada de Trabalho da Enfermagem. - Previsão de recursos na Lei Orçamentária para 2012, para assegurar a correção das tabelas salariais dos servidores públicos federais; a abertura de novos concursos públicos; e mais investimentos no setor público. - Debater a matéria objeto do PL 2.295/2000, que 'dispõe sobre a regulamentação da jornada de trabalho dos Enfermeiros, Técnicos e Auxiliares de Enfermagem'. 	<ul style="list-style-type: none"> - O fenômeno da Judicialização da Política e Democracia. - Medidas Preventivas para se Combater a Corrupção - A Sub-representação da Sociedade no Parlamento Brasileiro. - O serviço dos cartórios extrajudiciais - 'Desjudicialização', uma alternativa. - Controle de Constitucionalidade Difuso e Concentrado: Reflexões e Soluções. É Possível Aperfeiçoar? - Criação de Ouvidorias de Justiça, prevista no art. 103-B, § 7º da Constituição, aprovada na Emenda Constitucional nº 45 de 2004. - Apresentação do resultado de Pesquisa da Imagem das Instituições Públicas Brasileiras, com foco no Poder Judiciário e nas Instituições Políticas.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Algumas breves considerações gerais, todavia, são cabíveis. Contanto que seja razoável considerar que as audiências públicas (e seminários) devam destacar-se pela inserção de temas relevantes na sociedade, que poderiam de outro modo ficar excluídos do debate político ou da agenda da política institucional, e, também, pela inclusão de novos atores no debate político, isso parece estar condizente com os temas que apareceram em algumas das SUGs aprovadas e em algumas das audiências já realizadas.

Por exemplo, a CLP realizou uma audiência, em julho de 2008, originada da *SUG. 106/2008* de iniciativa do Movimento Nacional dos Direitos Humanos, cujo título do evento realizado foi *Criminalização dos Movimentos Sociais*. Tal evento contou com a presença de representantes e militantes de diversas organizações, inclusive do MST (Movimento dos trabalhadores sem terra), e outros como o Movimento das Mulheres Camponesas de Santa Catarina, o Movimento Nacional dos Direitos Humanos, o Conselho Nacional da Umbanda, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, entre outras. No relato oficial dessa audiência, registrado no Relatório Anual da CLP de 2008, consta que

a audiência aprofundou bem o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra – MST do RS, pois dias antes esse Movimento sofreu vários processos e ataques públicos por parte de promotores do Ministério Público Estadual, chegando a ser pedido em relatório a extinção do MST. Dada a gravidade da questão o evento serviu como ato de solidariedade a esse Movimento. Contudo, ficou claro com os demais depoimentos de outras organizações que a criminalização é nacional, que envolve todos os Movimentos, que estão por trás interesses de setores que não querem ver os direitos sociais implementados, que o Poder Judiciário atua e aplica a Justiça sem nenhuma sensibilidade social. (Relatório Anual da CLP, 2008)

Obviamente o registro acima é apenas ilustrativo. Para uma discussão com alguma profundidade sobre o que esse tipo de evento pode representar, seja para os movimentos sociais envolvidos, seja para os atores institucionais, seria necessário outro tipo de discussão diferente da empreendida nessa dissertação. Adentrá-la nos levaria para longe de nossos objetivos. A exposição aqui é meramente descritiva⁹².

92 Para uma análise das implicações, ou seja, verificar o que haveria de positivo e/ou de negativo - ou de avanços ou limites - nesse tipo de evento, só mesmo uma pesquisa específica, envolvendo os signatários das sugestões e os atores presentes nos eventos. Para tanto, uma linha de raciocínio, poderia ser tomada no sentido de se verificar quais foram os desdobramentos desses eventos, tentando investigar se houve algum tipo de ação posterior, tanto por parte do parlamento quanto por parte das organizações. O que está, definitivamente, fora do escopo desta dissertação. Mas admitindo-se que o objetivo de uma audiência pública é, *grosso modo*, justamente provocar o

Desse modo, para outro breve exemplo, pode-se assinalar outra audiência realizada também em 2008 que contou com a presença de várias organizações voltadas à questão indígena, para debater a demarcação de terras. No Relatório da CLP registrou-se que “estiveram presentes 100 participantes de aproximadamente 30 organizações da sociedade civil organizada”. O documento ainda informa que “esta audiência aconteceu dias antes de o Supremo Tribunal Federal - STF pronunciar-se sobre a ação”, referindo-se a questão da demarcação de terras. A referida audiência foi fruto de uma SUG (SUG 112/2008) submetida pelo Conselho Indigenista Missionário, cuja ementa fora assim apresentada à CLP: “sugere a realização de Audiência Pública com o tema: Terra Indígena Raposa Serra do Sol: histórico, situação atual e perspectivas”.

Um aspecto interessante a observar é que algumas das organizações que aparecem nessa seção do capítulo e que estiveram presentes em de diversos eventos na CLP, não são organizações que necessariamente submeteram sugestões ao colegiado. Até mesmo movimento sociais como o MST, estiveram presentes em eventos organizados pela comissão. O que parece sugerir o reconhecimento desses atores sociais como interlocutores para a discussão de algumas questões de relevância para vários segmentos da sociedade. A referência é interessante também para destacar que o próprio Regulamento da CLP bloqueia a apresentação de sugestões legislativas por organizações que não atendem alguns requisito formais, mas parece, em algumas ocasiões estar aberta mesmo nessas situações. Nesse sentido, em 2010, voltou-se a discutir na CLP a criminalização dos movimentos sociais e as causas da violência no campo, “em que nos foi dada a honra de contar com a presença de João Pedro Stedile, representante do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra” (Relatório Anual da CLP, 2010)⁹³. Na ocasião, segundo informa o relato do evento, foram discutidas as causas da violência no campo e as medidas legislativas destinadas a amenizar essa violência. Numa das falas registradas do evento, que contava com a presença de especialistas como o Relator Nacional do Direito Humano à Terra, Território e Alimentação da Plataforma Dhesca Brasil, o representante do MST, João Pedro Stedile, profere: “as ocupações de terras, quando realizadas por um movimento social para pressionar reforma

debate como finalidade, e eventualmente tirar alguma proposta, instrução, provocar pressão, enfim, encaminhamentos em geral, talvez esses eventos tenham, pelo menos para alguns dos envolvidos, atingido seus objetivos.

⁹³ Mas nesse caso, o evento não foi fruto de uma SUG de associação, e sim de deputado membro da CLP. A realização de audiências a pedido de deputados se dá por solicitação por meio de requerimento, como em qualquer outra comissão (cf. capítulo 4, seção 4.4)

agrária, não só não são crimes como é um direito do povo” (Relatório Anual da CLP, 2010). Para se ter uma melhor imagem, literalmente, do que são esses citados eventos as imagens que seguem ajudam:

Imagem 1

Foto da Audiência Pública: Criminalização dos Movimentos Sociais

(evento organizado pela CLP)



Fonte: Relatório Anual de Atividades da CLP, 2010.

Tomando o mesmo procedimento acima, pareceu interessante registrar também alguns outros eventos que foram originados de SUGs da sociedade civil. Nesse sentido, a imagem 2 mostra a audiência *Escola sem Homofobia*, viabilizada pela apresentação de iniciativa (SUG 277/2010) da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT)

IMAGEM 2

Foto do Seminário: Escola sem homofobia

(evento organizado pela CLP a partir da sugestão da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais)



Fonte: Fonte: Relatório Anual de Atividades da CLP, 2010, p. 129.

A partir de outra iniciativa (SUG 08/2011) de autoria da mesma associação citada acima (ABGLT), outro evento na temática dos direitos homoafetivos fora realizado em 2011. Dessa vez

IMAGEM 3

Foto da audiência pública: Quem ama tem o direito de se casar

(evento realizado na CLP a partir de sugestão)



Fonte: Relatório Anual de Atividades da CLP, 2011.

o tema de discussão foi *Quem ama tem o direito de se casar – pela aprovação da PEC do casamento civil entre homossexuais*. A realização do evento pôde ser registrada simbolicamente no registro fotográfico que se seguiu. Contou com a participação de vários representantes de diversos movimentos ligados à temática da população LGBT, e, também, de “estudiosos” e “especialistas”.

Por fim, uma última ilustração ajuda a ter uma ideia da diversidade de temas presente nas SUG. Assim, mencionamos a “audiência pública destinada a debater a regulamentação da jornada de trabalho dos enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem”, realizada também em 2011. A sugestão que se converteu na realização do evento (SUG 38/2011) adveio da Federação Nacional dos Enfermeiros. Segundo consta no Relatório da CLP, na audiência foram apresentados estudos, entre outros dados, “que forneceram um panorama das condições laborais desses profissionais, demonstrando a necessidade de regulamentação da jornada de trabalho para trinta horas semanais”. O objetivo era pressionar pela aprovação do PL 2295 de 2000, que se encontra aprovado em todas as comissões da Câmara há pelo menos três anos e aguarda decisão para ir à votação no Plenário (Relatório Anual da CLP, 2011). Nesse sentido, sobressai o registro da fala da presidente da Fundação Nacional da Saúde: “A enfermagem não quer mais esperar, queremos trinta horas já”.

IMAGEM 4

Foto da audiência pública: Regulamentação da jornada de trabalho dos enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem

(evento realizado na CLP a partir de sugestão)



Fonte: Relatório Anual de Atividades da CLP, 2011, p. 45

Além desses, outros eventos foram realizados. Os casos poderiam se estender ao total de 32 (número de eventos realizados até o final de 2011). Mas espera-se que esses exemplos sejam suficientes para o que foi o propósito da seção.

Como deve estar evidente, o objetivo aqui não foi fazer uma análise das implicações que essas SUGs e os eventos delas decorrentes possam ter como consequência ou efeito. O objetivo foi bem mais modesto. Apenas apresentar uma constatação (por isso recorreremos fortemente a um caráter de exposição ilustrativa e descritiva) daquilo que tem sido registrado oficialmente, com o intuito, por um lado, de enriquecer a percepção de quais tipos de ações estão no leque de atribuições da CLP e como se dá, em parte, seu funcionamento. Por outro lado, esse registro ajuda a esclarecer quais são alguns dos temas, e conteúdos específicos, que diversos tipos de organizações têm sugerido por meio desse mecanismo, ilustrando, assim, o modo como esse canal tem sido utilizado. Com esse mesmo intento, por ora, seguimos adiante analisando outros tipos de sugestões recebidas pela CLP.

3.4.2 Sugestões legislativas de emendas às leis orçamentárias

Essa seção trata brevemente das sugestões legislativas de emendas às leis orçamentárias (SEO). A brevidade se dá pela posição que tais sugestões ocupam no recorte dessa dissertação, isto é, em relação aos seus propósitos e dado a complexidade que seria um tratamento mais aprofundado dessas SUGs, tendo em vista seu complexo processo de apresentação, tramitação (ciclo orçamentário)⁹⁴, deliberação e execução⁹⁵. Nesses processos, “há uma multiplicidade de

94 No ciclo orçamentário, uma lei orçamentária subordina-se a outra, como aponta Couto: “De acordo com o art. 165 da Constituição Federal o ciclo orçamentário as leis: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei orçamentária Anual (LOA) [...]. O Plano Plurianual, conhecido pela sigla PPA, estabelece objetivos, diretrizes e metas para quatro anos. A LDO e a LOA são anuais, subordinadas entre si: as LDOs devem respeitar os limites do PPA, e as LOAs devem respeitar as respectivas LDOs. (Couto, 2007, p. 30). Por exemplo: “o PPA é encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial (...) só começa a ser implementado no ano seguinte ao de sua apresentação [...] Após sua discussão e votação pelo Congresso Nacional, e já com os programas e ações definidos, o Poder Executivo encaminha, até o dia 15 de abril, a LDO, para que seja votada e aprovada até 17 de julho do mesmo ano. A Constituição Federal, em seu art. 57, § 2º, dispõe que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.” (Couto, 2007, p. 30).

95 Tal operação exigiria um *corpus* de literatura, e análises, diversas do que está sendo tratado aqui. A investigação tomaria outros rumos, passando pela análise do Orçamento da União, e verificando, por exemplo, os cortes de gastos do governo dos últimos anos etc. Como se sabe cortes no gastos da União em muitas ocasiões afetam diretamente as emendas apresentadas pelo Congresso que não são mandatórias, isto é, não há a obrigação do executivo de implementá-las. Como assegura Couto (2007) “os últimos governos vêm implementando uma política

facetas – política, jurídica, contábil, econômica, financeira, administrativa – que muitas vezes, o tornam de difícil compreensão para os cidadãos leigos” (COUTO, 2007) e, diria mesmo, dos pesquisadores que não lidam diretamente com o tema. Então, para um estudo mais cuidadoso nesse sentido remetemos ao trabalho *Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais* (2007) de Amílcar Amaral Couto, especialista em processo legislativo pelo CEFOR. Tomamos esse trabalho por base para desenvolver nossa análise.

Segundo o estudo de Couto, “a execução orçamentária dos programas que tiveram aporte de recursos por meio de emendas da CLP (...) não tiveram o efeito que se esperava e não fizeram qualquer diferença na liberação dos recursos” (COUTO, 2007, p. 11). Considerando o montante de recursos alocados pela CLP por meio das SEOs aprovadas e o que foi liberado (pelo executivo) o autor considera, para o período que abrangeu seu estudo (2002-2006), que “a execução orçamentária das emendas da CLP tem sido nula” (*idem*, p. 49)⁹⁶.

Evidentemente, isso teria maior ou menor peso se comparado como tem sido a execução orçamentária de outras comissões permanentes, por exemplo. O que não foi explorado no citado trabalho. De tal modo que a afirmação acima, de que a execução tem sido nula, faz maior sentido do ponto de vista dos valores totais das emendas sugeridas, isto é, do que o autor considera como “objetivo final [dessas SUGs da CLP], qual seja, o de interferir positivamente em projetos cruciais para a sociedade brasileira” (COUTO, 2007). Mas na verdade, o próprio autor assinala que,

Em 2001, a CLP aprovou a emenda de apoio a fomento a projetos da cultura afro-brasileira, incluída na LOA/2002. Dos R\$ 13.480.711,00 da ação (já incluídos os R\$ 5.950.000,00 da emenda da CLP), R\$ 3.948.630,00 foram efetivamente pagos.

Em 2004, a CLP aprovou a emenda de apoio a projetos de prevenção e enfrentamento ao abuso, tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes, incluída na LOA/2005.

de contingenciamento de verbas da área social para dar ênfase a uma política fiscal que privilegie o pagamento de juros e encargos da dívida pública. Enquanto em 2003 foram liquidados R\$ 74,85 bilhões para o pagamento da dívida pública, em 2005 foram R\$ 89,93 bilhões. No início de 2007, o governo anunciou o bloqueio de R\$ 16,4 bilhões do Orçamento da União e boa parte desse dinheiro refere-se a emendas parlamentares. Do total bloqueado, R\$ 10 bilhões são gastos propostos pelo Congresso Nacional. Segundo o jornal O Estado de São Paulo, é da área social que sairá metade do valor contingenciado. Do orçamento de R\$ 40,7 bilhões, o Ministério da Saúde terá R\$ 5,8 bilhões bloqueados. Nas pastas da Previdência, Educação, Desenvolvimento Social, Trabalho, Cultura e Esportes, o contingenciamento será de R\$ 2,35 bilhões.” (Couto, p. 42).

⁹⁶ Couto (2007, p. 42) esclarece que para a pesquisa que realizou “se utilizou do sistema SIGA BRASIL, disponível no site do Senado Federal, que reúne os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).”

Dos R\$ 1.681.870,00 da ação (já incluídos os R\$ 414.000,00 da emenda da CLP), R\$ 1.387.770,00 foram efetivamente pagos.

O mesmo raciocínio vale para todas as demais emendas da CLP que não alcançaram o objetivo final, qual seja, o de interferir positivamente em projetos cruciais para a sociedade brasileira.

O que os valores “efetivamente pagos”, citados no enxerto acima, representam para os projetos aos quais foram alocados e para as organizações signatárias das sugestões⁹⁷ é uma questão que permanecerá em aberto tanto em nosso trabalho quanto o esteve na análise de Couto (2007). Claro, que uma investigação nesse sentido não seria algo simples no sentido do difícil acesso às informações sobre os gastos dos recursos liberados e do modo como foram gastos.

De toda maneira, dado nosso propósito, podemos assinalar que de 2001 a 2011, a CLP recebeu 224 SUGs no campo ora em análise, que foram submetidas por 67 organizações civis. Resgatando, as SEOs são referentes as proposições legislativas (i) emenda ao projeto de lei do plano plurianual (PPA); (ii) emenda ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); (iii) emenda ao projeto de lei orçamentária anual (LOA); e ainda (iv) emenda ao parecer preliminar do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) (*cf. nota 83*).

Há que se destacar que por meio da CLP possibilitou-se um fato inédito no âmbito federal: permitiu-se “pela primeira vez no Congresso Nacional, entidades da sociedade civil viessem, mesmo que de forma ainda incipiente, participar diretamente da elaboração do Orçamento da União” (COUTO, 2007). Todavia, é preciso esclarecer que a apresentação de emendas às leis orçamentárias não é prerrogativa exclusiva da CLP. Todas as comissões permanentes da Câmara e do Senado podem apresentar emendas relativas às matérias que lhe sejam afetas regimentalmente, assim como as bancadas estaduais (COUTO, 2007).⁹⁸ Além disso, os parlamentares também podem apresentar emendas individuais, o que, na verdade, já foi (e continua sendo) objeto de profícuos debates na Ciência Política no Brasil⁹⁹.

Mas a CLP perdeu parte de sua prerrogativa de apresentar emendas as leis orçamentárias justamente porque em determinado momento interpretou-se que as demais comissões (temáticas) estavam sendo prejudicadas pelo fato de a CLP não possuir área temática delimitada. Assim, foi limitada a prerrogativa da CLP em apresentar SUGs de emenda à LOA (Leis Orçamentárias

97 Na verdade, não fica claro a quem, ou a que órgão ou organização, foram pagos os valores expressos na citação.

98 O que já estava previsto na CF/ 88 (art. 166 § 2º) e fora regulamentado pela Resolução nº 01 de 2001, do Congresso Nacional (COUTO, 2007).

99 Veja, por exemplo, os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999).

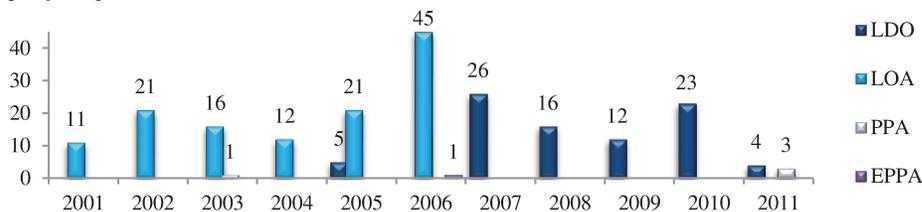
Anuais). Isso ocorreu em 2006, quando foi aprovada a Resolução nº1/2006-CN (que regulamenta as atribuições e competências da Comissão Permanente Mista de Orçamento)¹⁰⁰. Em síntese,

quando vigente a Resolução nº 1/2001, sem as alterações posteriormente introduzidas, cada Comissão podia apresentar até 5 emendas à Lei Orçamentária Anual. A Comissão de Legislação Participativa, nos moldes atuais, está impedida de apresentar qualquer emenda à LOA. (COUTO, 2007, p. 35).

A apresentação de emendas à LOA se dá por meio de área temáticas¹⁰¹. Então houve a interpretação de que a CLP não representava nenhuma área em específico e qualquer emenda que se apresentasse invadiria a competência das demais Comissões Permanentes (Couto, 2007)¹⁰², o que justificou a perda da prerrogativa da CLP.

Do ponto de vista de como a CLP vinha sendo utilizada, que é o nosso interesse maior, o grande problema é que o tipo de emenda que foi vetado era justamente a proposição legislativa que mais incidiam SUGs nesse campo. Das 224 sugestões recebidas, cento e vinte e seis (126) diziam respeito à LOA (56%). Como se pode verificar no gráfico abaixo, nota-se que todas essas 126 foram enviadas até o ano de 2006, quando houve o veto.

GRÁFICO 6
Sugestões de Emendas às Leis Orçamentárias recebidas
(por proposição legislativa)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

100 Em relação às emendas da Comissão às Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA), cabe à CLP encaminhá-las para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

101 Resolução 1/2006 CN:

Art. 26. O projeto (LOA) será dividido nas seguintes áreas temáticas, cujos relatórios ficarão a cargo dos respectivos Relatores Setoriais:

I - Infra-Estrutura; II - Saúde; III - Integração Nacional e Meio Ambiente; IV - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte; V - Planejamento e Desenvolvimento Urbano; VI - Fazenda, Desenvolvimento e Turismo; VII - Justiça e Defesa; VIII - Poderes do Estado e Representação; IX - Agricultura e Desenvolvimento Agrário; X - Trabalho, Previdência e Assistência Social.

§ 1º As áreas e subáreas temáticas, bem como as Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados correspondentes, estão definidas em Anexo a esta Resolução.

102 Segundo ainda a citada Resolução (art. 36) “as Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (...) cujas competências materiais sejam correlatas poderão (...) sugerir ao Relator- Geral a inclusão (...) de até 3 (rês) programas ou ações, por subárea temática.”

Mas, interessante é que após 2006, organizações ainda continuariam a sugerir propostas às leis orçamentárias, só que agora as SUGs se direcionariam a lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

Nessa perspectiva, pode-se destacar ainda que uma única organização, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CEFEMEA), enviou 92 dessas sugestões, isto é, trinta e nove por cento (39%) do total. E mesmo após 2006 essa organização continuou remetendo sugestões de leis orçamentárias à CLP. Na verdade, a grande maioria das SUGs enviadas por essa organização o foram a partir de 2006 o que ajuda a entender a manutenção do recebimentos de SEOs pela CLP mesmo com perda de prerrogativas.

Para mencionar algumas outras organizações que enviaram sugestões nesse campo podemos citar a Associação Civil Alternativa Terrazul; Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais do Distrito Federal; Grupo de Trabalho; Amazônico; Instituto para o Desenvolvimento Sustentável e Cidadania do Vale do Ribeira; Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-brasileiros; Associação Brasileira de COHABs; Academia Brasileira de Ciências e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; Centro da Mulher 8 de Março.

3.5 COMENTÁRIOS FINAIS

Nesse capítulo procuramos demonstrar quais são as principais atribuições legais da CLP e como está regulamentado o seu funcionamento. Em outras palavras, em última instância procuramos demonstrar o que se espera normativamente deste mecanismo de *legislação participativa*. Em contraposição, averiguamos também, por meio de um panorama geral, como têm se desenvolvido algumas de suas atividades.

Além disso, foram feitas inserções um pouco mais aprofundadas de como a CLP tem sido utilizada no que diz respeito ao envio de SFC/Os e SEOs por distintas organizações. Demonstramos a quantidade de recebimento por ano, a apreciação e o conteúdo de algumas dessas sugestões, bem como, de certa forma, quais foram seus autores.

Mas, como demonstrado desde o início, a ideia de legislação participativa está fortemente ligada a possibilidade de organizações civis exercerem o direito de iniciativa popular, isto é, o

direito de iniciarem leis no processo legislativo. Nesse sentido, faltou tratar das sugestões legislativas de projetos legislativos (SPLs). Elas não foram tratadas nesse capítulo, pois receberão tratamento diferenciado e mais aprofundado no capítulo posterior.

4 LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA: ATORES, INICIATIVAS E PROCESSO LEGISLATIVO

Esse último capítulo dedica-se a um exame empírico que procura aprofundar a análise sobre alguns fatores e processos envolvidos na concepção de *legislação participativa* trabalhada no capítulo anterior, os quais, conforme procuramos especificar na seção introdutória dessa dissertação, dizem respeito aos atores, às iniciativas e aos procedimentos da CLP, que por sua vez encontra-se inscrita no processo legislativo.

Nas páginas que seguem, então, trataremos em primeiro lugar das iniciativas, ou melhor, das sugestões legislativas de projetos legislativos (SPLs), empreendendo análise tanto quantitativa quanto qualitativa. Nesse ponto, a pesquisa incluiu a verificação da apreciação e tramitação interna (leia-se na CLP) e externa (leia-se no processo legislativo) e um exame do conteúdo de algumas dessas SUGs.

Em segundo lugar, trataremos de alguns dos atores que têm se apropriado dessa comissão, ou se utilizado desse mecanismo, ou ainda, pelo avesso da questão, dos atores que têm sido selecionados de alguma forma por esse canal institucional. Inicialmente examinaremos as organizações civis que apresentaram alguma SUG à CLP. Por fim, o mesmo se dará em relação ao colegiado da comissão, isto é, em relação à sua composição parlamentar.

São os resultados, no conjunto, da investigação ora apresentada que trarão elementos para tentarmos aferir *(i)* a capacidade da CLP incluir projetos legislativos de iniciativa de organizações civis no processo legislativo. Ao mesmo tempo, a exposição de tais resultados também nos permitirá levantar a discussão sobre *(ii)* a questão do efeito da CLP credenciar associações civis para proporem iniciativas de leis no âmbito federal. Eis que, recapitulando, esses foram problemas de pesquisa delineados na **Introdução**. Antes de iniciar, esclarecemos que a seção comentários finais destina-se a tecer considerações analíticas sobre essas duas ordens de problemas. Nas seções precedentes do capítulo, a análise focaliza-se detidamente, sem manter uma estrutura rígida em relação a tais problemas, nos aspectos empíricos dessas questões, formuladas anteriormente (*cf. seção 1.1*).

4.1 SUGESTÕES LEGISLATIVAS DE PROJETOS LEGISLATIVOS: O TRATAMENTO NA CLP

As SUGs do que chamamos de campo das sugestões legislativas de projetos legislativos (SPLs) são todas aquelas encaminhadas à CLP que podem vir a reverter-se em (i) projetos de lei ordinária (PL); (ii) projeto de lei complementar (PLP); (iii) proposta de emenda à Constituição (PEC); (iv) projeto de decreto legislativo (PDC); (v) projeto de resolução (PRC); (vii) projeto de consolidação (PC); ou (viii) emenda às proposições, em geral (EPL) (cf. **ESQUEMA 1**, p. 77).

As SUGs desse tipo ocuparam lugar central na pesquisa e por isso recebem tratamento mais aprofundado nessa capítulo. Tal escolha pareceu sensata por pelo menos quatro razões principais, além de ser essa uma das atividades da CLP mais fortemente ligada ao conceito de *instituição participativa* (cf. **capítulo 2**). A primeira razão é que são as proposições legislativas desse campo que permitem associar, em maior grau, as atividades da CLP à noção de iniciativa popular. Subjacente está o fato de que o uso de tal noção foi fundamental nos debates envolvidos à criação do mecanismo. A segunda é que foi neste *campo de proposição legislativa* que as SUGs submetidas incidiram em maior quantidade. A terceira razão diz respeito a que as atividades associadas a essas SUGs são as que mais caracterizam a especificidade da CLP diante das demais comissões permanentes¹⁰³. Por fim, e talvez o mais importante, existe a possibilidade de uma análise mais concreta dos resultados. Isto é, pode-se averiguar, com certa precisão, a atual situação - parecer e tramitação - de cada SUG, sendo possível, assim, extrair análises de maior consistência, dado o nosso propósito.

Adentrando então na exposição, cumpre desde logo reiterar que do total geral das 861 SUGs *recebidas* pela CLP ao longo de 10 anos e meio, mais de 60% são de SPLs. De modo mais preciso 530 SUGs incidem sobre alguma das proposições legislativas do campo delineado acima. Como veremos adiante, essas são SUGs provenientes de 95 diferentes organizações civis.

A proposição de *projetos de lei* (PL) foi sobre a qual houve maior incidência de iniciativas, como demonstra o gráfico abaixo. Mas, como todas as SUGs nesse campo dizem respeito à criação ou modificação (alteração) de alguma norma jurídica, elas receberam o mesmo

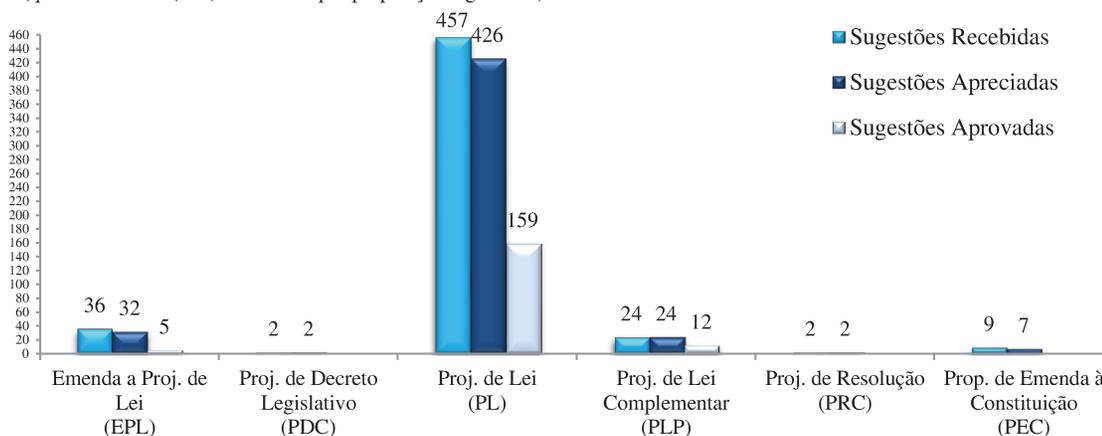
¹⁰³ Todas as comissões permanentes podem - e o fazem - realizar audiências públicas e apresentar projetos de emendas ao orçamento. Podem também, eventualmente, apresentar proposições legislativas oriundas de sua própria atividade ou de atividades externas. Porém não podem receber, formalmente, sugestões legislativas à maneira da CLP.

peso na análise¹⁰⁴. Assim, o gráfico abaixo ilustra como estão distribuídas as SPLs entre as diversas proposições legislativas. Cabe notar que nem todas as proposições passíveis de serem acatadas pela CLP foram alvo de iniciativas, e que compete à própria comissão, em última instância, classificar as SUGs quanto a proposição mais adequada.

GRÁFICO 7

Apreciação das sugestões legislativas de projetos legislativos (SPL)

(quantidade total (530) distribuída por proposição legislativa)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Nesse gráfico é possível visualizar também que do total das SPLs recebidas, quatrocentas e noventa e três (493, isto é, 93%) foram *apreciadas*. Dentre as apreciadas, trinta e cinco por cento (35%) foram *aprovadas*. O que significa que 176 proposições legislativas de autoria da CLP, e que, portanto, se originaram de iniciativas da sociedade civil, tiveram a tramitação iniciada no processo legislativo.

Das proposições legislativas da CLP, trinta e oito (38) chegaram até o Plenário da Câmara, estão prontas para pauta e aguardam entrar na ordem do dia para apreciação; três (3) foram votadas, aprovadas e remetidas ao Senado. Dentre essas inclui-se uma que logrou se transformar em norma jurídica. Mas a maior parte das 176 proposições legislativas da CLP encontra-se tramitando no complexo processo legislativo. Algumas delas foram arquivadas

¹⁰⁴ Cabe mencionar que para cada tipo de proposição, que gerará alguma norma jurídica, é atribuído conteúdo diverso, não havendo aquela que prevalece sobre outra. Pacheco (2009), consultora legislativa da Câmara dos Deputados, que elabora um estudo intitulado *Como se fazem as leis*, recorre à figura de uma pirâmide, com a CF/88 no topo, para ilustrar esse aspecto.

devido à inadequações e/ou exigências regimentais, o que será explorado em detalhes na seção destinada a olhar as proposições da CLP no processo legislativo (*cf.* seção 4.2).

De todo o modo, certamente é relevante o fato de que no final de 2011 havia apenas 37 SPL (7%) *pendentes* para apreciação (sendo que a grande maioria dessas pendências eram de SPLs apresentadas nos últimos 2 anos da análise: 16 de 2010 e 11 de 2011). Então, vistos por essa óptica, isto é, tomando os resultados da CLP no longo prazo, esses dados sugerem que o colegiado tem cumprido a função de apreciar e deliberar, manifestando-se por meio de parecer, a respeito dos assuntos e/ou proposições que lhe são submetidas.

Mas, para o propósito de tecer considerações sobre a capacidade de a CLP incluir SUGs no processo legislativo, parece prudente ir mais a fundo. Desse modo, talvez seja interessante analisar, entre outros fatores, a tramitação das SPLs na CLP, o que será feito nesse momento analisando-se a quantidade de SUGs apresentadas (ou, visto pelo lado da comissão, recebidas) por ano em relação a quantidade de apreciadas e de aprovadas.

Nesse tocante, uma primeira observação a ser feita - um tanto óbvia - é que não são emitidos pareceres sobre todas as SUGs no mesmo ano em que foram enviadas, até porque algumas delas são protocoladas ao final da sessão legislativa (final de cada ano). No entanto, notamos que não seria o caso, em termos de ganhos analíticos, transformar nossa unidade de análise de anual para mensal ou diária para captar prováveis lapsos de tempo¹⁰⁵ ou períodos de suspensão do tempo de tramitação em decorrência de recessos ou convocações de sessões extraordinárias.

Feito esta ressalva, mais importante é que, observando a tabela que segue, parece não haver correlação entre a (i) quantidade de SUGs *recebidas* por ano (coluna 1), a (ii) quantidade de SUGs *apreciadas* por ano (coluna 2), a (iii) quantidade de SUGs *aprovadas por ano* (coluna 3) e a (iv) quantidade de SUGs *aprovadas de cada ano ao longo do período* (coluna 4).

¹⁰⁵ Para um estudo que procurou ir por esse caminho ver o trabalho de Santos (2009). O autor verificou o tempo de tramitação interna na CLP de SUGs aprovadas entre 2001 e 2008. Encontrou que “o menor tempo de tramitação foi de 22 dias, e o maior de 1.010 dias” (Santos 2009, p. 120). A média encontrada pelo autor foi de 244 dias. No entanto, explica o autor, mesmo nessa análise não foram descontados os dias de recesso parlamentar ou de convocação extraordinário do congresso. Em suas próprias palavras, que também vale para esclarecimentos em nosso texto, mas não adentraremos por esses caminhos: “o desvio-padrão elevado pode ser consequência dos períodos de recessos parlamentares ou de convocação extraordinária do Congresso Nacional, pois tais períodos não foram subtraídos dessa contagem. No primeiro caso, a contagem dos prazos regimentais de tramitação é suspensa. Na segunda situação, apenas as matérias constantes da pauta de convocação podem ser apreciadas e, por conseguinte, não se computam os prazos para as matérias não incluídas na pauta. Nesse sentido, quanto maior o tempo de tramitação de uma sugestão, maiores as possibilidades de estarem incluídos dias em que a CLP-CD não podia deliberar” (*idem*, p. 121)

Para ilustrar a proposição acima, destacamos na tabela que segue as três maiores quantidades de SUGs para cada coluna, e também a menor quantidade¹⁰⁶. O intuito é demonstrar que não necessariamente os anos que mais receberam SUGs foram os que mais apreciaram, nem os que tiveram mais SPLs aprovadas ao longo do período. O caso mais evidente é o ano de 2005, que recebeu o maior número de SPL (97). Apesar desse volume, nesse ano foram apreciadas apenas 20 SUGs desse tipo; dessas 97 recebidas, foram aprovadas apenas 7 nesse mesmo ano. Essa é a menor quantidade de aprovadas, entre as recebidas, apreciadas e aprovadas no mesmo ano, entre todos os anos do período analisado. Caso análogo vale para o ano de 2006. No entanto, em 2007 temos uma situação um pouco diferente. Sendo o segundo ano com maior quantidade de recebimentos (84 SPLs); foi também o ano em que mais sugestões foram apreciadas (124) e um dos anos que mais tiveram SPLs aprovadas ao longo do período, além de uma quantidade relativamente alta de aprovadas no mesmo ano em que foram recebidas.

Ainda nesse sentido, vale destacar que entre os três anos que mais tiveram SUGs aprovadas ao longo do período (coluna 4), em um deles, 2002, a quantidade de recebimento foi relativamente baixa. Nesse ano haviam sido enviadas apenas 54 SPLs; foram aprovadas 29 (54%) ao longo do período. A tabela a seguir procura detalhar essas informações para todos os anos.

TABELA 5
Sugestões de Projetos Legislativos

(correlação entre sugestões recebidas, apreciadas, aprovadas por ano e aprovadas de cada ano)

Legenda: azul claro: maiores quantidades de cada coluna; azul escuro: menor quantidade de cada coluna.

Ano	Coluna 1	Coluna 2	Coluna 3	Coluna 4	Pendentes
	Recebidas	Apreciadas	Aprovadas por ano	Aprovadas de cada ano (ao longo do período)	
2001	24	4	2	12	
2002	54	46	25	29	
2003	55	68	26	18	
2004	27	31	12	8	1
2005	97	20	7	24	
2006	60	28	15	16	1
2007	84	124	22	28	
2008	22	78	25	10	3
2009	47	31	20	23	5
2010	35	27	14	5	16
2011	25	38	8	3	11
Total	530	495	176	176	37

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

¹⁰⁶ Foi excluído desta análise o ano de 2001, pois não compreende 1 ano completo, apenas um semestre. Na coluna das aprovadas de cada ano não foram considerados os anos de 2010 e 2011 por ainda terem uma quantidade relativamente alta de SUG a serem apreciadas.

Tudo isso serve apenas para chamar a atenção (ou melhor, para reiterar) de que parece não haver forte correlação entre as quantidades das colunas relacionadas na tabela. O que há de importante nisso é algo que parece trivial, mas que, a nosso ver, merece ser olhado com bastante acuidade.

Diante do exposto, talvez possamos considerar, por um lado, que a aprovação, ou não, das SUGs tenha mais a ver com sobre o que versa as matérias submetidas do que com sua quantidade, daí a importância de olhar para o conteúdo das sugestões apresentadas (*cf. seções 4.1.1 e 4.1.2*). Se esse for o caso, o tal sugere, em contrassenso - e por falta de melhores palavras -, certo apreço, ou comprometimento, da CLP para com a deliberação (elaboração de parecer e votação em plenário) das SUGs¹⁰⁷, independente do aspecto quantitativo, ainda que haja entraves no tempo de tramitação. O que pode revelar, por outro lado, que talvez a apreciação e tramitação das SUGs, ou melhor, o desempenho ou performance da CLP, esteja relacionado à formação, de um modo específico, do colegiado, ainda que essa formação esteja submetida à vontade da liderança partidária (*cf. seção 4.4*).

Por ora, destacamos que no que tange aos ditos entraves no tempo de tramitação não é algo contraditório, mas contrasta, com o que foi sugerido acima sobre o provável desempenho satisfatório da CLP tomando a óptica do longo prazo. Senão vejamos:

Verificamos o tempo de tramitação das SPL com maior cautela. As duas tabelas que seguem ajudam nessa análise. Na verdade, elas permitem verificar os dados da tabela anterior (TABELA 5) numa espécie de projeção temporal. Na primeira, visualiza-se ao longo do tempo o período de tramitação das 530 SPL *recebidas*, indicando o ano que foram apreciadas.

Verifica-se que o maior período de tempo para apreciação de uma SUG é, até o momento de 8 anos, como é o caso de uma SUG de 2004 que ainda não havia sido apreciada até o final de

¹⁰⁷ Não incluímos de modo sistemático em nossa análise, mas cabe o registro, o conteúdo dos pareceres dos relatores das SUGs. Em geral, e independente da posição tomada em relação a aprovação ou não aprovação, em nossa percepção, são pareceres bem fundamentados e bem elaborados, correspondendo inclusive, quando necessário, ao nível de exigência técnica da matéria. Isto quer dizer, por exemplo, que quando uma matéria é rejeitada não o é apenas pela posição de não concordância do relator. Se não concorda, são especificadas as razões, independente de serem positivas ou negativas sob a óptica de determinados segmentos, ainda que algumas recorram a apelos morais. Seria interessante, mas não tão simples, a nosso ver, uma análise sobre o processo de elaboração desses pareceres. Não é improvável que eles sejam elaborados contando com assessoria de órgãos legislativos como por exemplo a consultoria legislativa ou de outras assessorias especializadas. O interessante, na verdade, seria verificar em que medida isso se dá. Pode-se dizer ainda que por vezes, a elaboração de um parecer é antecedida por audiências públicas específicas sobre a matéria. Todos os pareceres de todas as SUGs apreciadas ficam disponíveis, na íntegra, no SILEG.

2011. Outro caso que destoa é de uma SUG de 2001 que foi apreciada apenas em 2008¹⁰⁸. Porém, na média o tempo para apreciação está bem abaixo desses casos. Por exemplo, verifica-se, por outro lado, que das 54 SPLs recebidas em 2002, trinta e uma (31) foram apreciadas no mesmo ano. Das 55 SPLs recebidas em 2003, quarenta e cinco (45) foram apreciadas nesse mesmo ano e o restante em 2004, como se pode visualizar abaixo:

TABELA 6
Tramitação das SPLs na CLP (1)
(recebidas por ano x apreciadas por ano)

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Apreciadas
2001	4											4
2002	15	31										46
2003	4	19	45									68
2004		4	10	17								31
2005				8	12							20
2006					23	5						28
2007					51	37	36					124
2008	1			1	9	15	39	13				78
2009					2		6	4	19			31
2010						2	1	1	18	5		27
2011							2	1	5	14	14	36
Pendentes				1		1		3	5	16	11	37
Recebidas	24	54	55	27	97	60	84	22	47	35	25	530

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Assim, a média de tempo para apreciação, no melhor dos casos, corresponde a 0,96 (ano), isto é, onze meses e meio (11,5 meses). Ou, se quiser, a média de tempo para apreciação, no melhor dos casos, é de aproximadamente um ano. Nesse caso consideramos zero (0) ano para sugestões apreciadas no mesmo ano em que foram apresentadas e que as pendentes (37) seriam todas apreciadas em 2012.

No pior dos casos, as pendentes podem ser consideradas com tempo de tramitação indeterminado e a média do tempo de tramitação para as apreciadas salta para 1,87 (ano), isto é, aproximadamente 22 meses. Nesse caso, consideramos 1 ano para sugestões apreciadas no mesmo ano que foram apresentadas.

¹⁰⁸ Trata-se da SUG 84/2004 proposta pela CNBB que “Propõe as bases para a construção de uma “Lei do Patrimônio Hídrico Brasileiro”, alterando a Lei nº 9.433, de 1997”. No caso da SUG de 2001 tratar-se da SUG 19/2001, do Conselho Federal dos Detetives Profissionais do Brasil, iniciativa que “dispõe sobre o Estatuto do Confipar Brasil - Conselho Federal dos Detetives profissionais do Brasil”. Essa SUG foi rejeitada em 2008 devido a tratar-se de matéria privativa do executivo. Aparentemente o longo tempo de tramitação deveu-se a um arquivamento indevido. Há um documento (requerimento) de 2007 “solicitando a devolução desta, tendo em vista o arquivamento indevido”. Conferido no intenerário de tramitação da SUG no SILEG.

Na próxima tabela, visualiza-se o período de tramitação *apenas das sugestões aprovadas*, isto é, em relação à quantidade de sugestões *aprovadas por ano* e a quantidade de sugestões *aprovadas de cada ano*.

TABELA 7
Tramitação das SPLs na CLP (2)
 (quantidade de aprovadas por ano e quantidade de aprovadas do ano)

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Aprovadas de cada ano
2001	2	7	3									12
2002		18	9	2								29
2003			14	4								18
2004				6	2							8
2005					5	11	6	1	1			24
2006						4	8	3		1		16
2007							8	14	4	1	1	28
2008								7	3			10
2009									12	10	1	23
2010										2	3	5
2011											3	3
Aprovadas por ano	2	25	26	12	7	15	22	25	20	14	8	176

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Cruzando os dados das duas tabelas, a título de esclarecimento, a leitura se dá da seguinte forma: em 2001, foram recebidas 24 SUGs, das quais foram apreciadas, nesse mesmo ano, apenas 4 e aprovadas 2. Das 24 SUGs recebidas, doze (12) foram aprovadas ao longo do período (2001-2011). Note que dessas 12, duas (2) foram aprovadas em 2001; sete (7) em 2002; e as outras três (3) em 2003. A mesma lógica vale para todos outros anos.

Na média, as *SPL aprovadas* demoraram 1,7 (ano), leia-se, aproximadamente 20 meses, até serem apreciadas, isto é, até se transformarem em proposição legislativa. Como destaque, e com o intento de nossa proposta, vemos que 1 sugestão de 2007 foi aprovada só em 2011; (uma) 1 de 2006 foi aprovada em 2010; e 1 de 2005, em 2009. Ou seja, essas SUGs demoraram em torno de 4 anos para serem aprovadas. O que evidencia que, para alguns casos, apesar da longa demora, as SUGs foram apreciadas e transformadas em proposição legislativa.

Para finalizar a seção, lembramos que a CLP tem a incumbência de se manifestar formalmente por meio de parecer, justificando a aprovação ou reprovação de qualquer SUG que lhe é submetida. Essa justificativa, que é elaborada pelo relator (*cf. nota 107*), é pública e direcionada tanto ao colegiado da comissão quanto à organização proponente. Pode-se *especular*,

a partir daí, que não estando de acordo, talvez a organização proponente poderia vir a se manifestar de alguma outra forma em relação, por exemplo, ao deputado relator. Seria possível elaborar hipóteses no sentido de tentar entender *o cuidado* para com a elaboração dos pareceres e da apreciação das SUGs no plenário da CLP. Por exemplo, não seria descabido sugerir que isso se dá porque a CLP é um colegiado menor que o Plenário e, portanto, mais suscetível às pressões externas, ainda mais por ser declaradamente uma porta aberta à sociedade civil e ter a incumbência formal de prestar esclarecimentos de forma direta. Tal pressão seria maior ou menor a depender da organização e da importância da sugestão para a tal. Mas nossa análise não seguiu por esse caminho, pois tempo e outras fontes e recursos, inclusive teóricos, deveriam ser aportadas. Não obstante, considerando que essas proposições mais amplas são uma soma de fatores, tentamos jogar luz sobre, possivelmente, um deles: a formação do colegiado da CLP ao longo do período (*cf. seção 4.4*).

Feita esta breve divagação, e voltando ao exposto anteriormente, certamente pode-se considerar que no longo prazo a CLP apresentou desempenho satisfatório em relação à quantidade de apreciações das SUGs que lhe foram submetidas. Mas parece evidente também que há sérios problemas quanto ao período de tramitação de algumas SUGs, visto que mesmo a média no melhor dos casos ultrapassa em muito o prazo estabelecido regimentalmente. Na verdade, o simples fato de não haver um padrão na tramitação de ano para ano, como demonstrado, sugere que os membros do colegiado não cumprem os prazos estabelecidos¹⁰⁹. Mas é interessante destacar que os problemas internos nos prazos de tramitação não parece interferir, em muitos casos, na aprovação, ou não, de algumas sugestões.

Não se pode perder de vista, de qualquer maneira, como destacamos na **Introdução**, que a capacidade da CLP de incluir proposições legislativas no processo legislativo deve ser aferida, ou melhor, é melhor compreendida, tomando-se em conta o que lhe é submetido, a forma como é utilizada. Se mais organizações tivessem submetido mais sugestões, teria tido a CLP o mesmo desempenho? Essa é uma questão que permanecerá em aberto. Todavia, esclarecemos que quando falamos *tomando-se em conta o que lhe é submetido*, estamos falando tanto em termos

¹⁰⁹ O prazo regimental como visto no capítulo 3 é contado em sessões ordinárias. São dez sessões para a comissão examinar a sugestão e 5 sessões para o relator emitir parecer. Ou seja, seriam 15 sessões o tempo de tramitação. Na praxe legislativa, seguindo análise de Santos (2009), “a Câmara dos deputados realiza efetivamente três a quatro sessões ordinárias por semana, o que equivale aproximadamente 12 a 16 sessões ordinárias por mês. (Santos, 2009, p 114). Então, em situações normais, o tempo de tramitação seria de aproximadamente um mês ou pouco mais de um mês.

quantitativos como também em relação ao conteúdo das sugestões, isto é, em termos qualitativos. Como também dissemos anteriormente - vale a pena resgatar - seria imprudente pressupor que todas as SUGs submetidas deveriam ser automaticamente convertidas em proposições legislativas. Então, empreender uma análise qualitativa, ou seja, sobre o conteúdo de algumas dessas SUGs é o que procuramos fazer nas duas subseções que seguem. Vamos a elas. Posteriormente procuraremos demonstrar que após aprovada na CLP, uma SUG não depende mais do colegiado para ter sucesso. Muitos outros fatores entram em jogo.

4.1.1 Sugestões legislativas de projetos legislativos: análise qualitativa ou demonstrativo do conteúdo de algumas sugestões aprovadas

É preciso deixar claro desde logo que na referida análise qualitativa sugerida aqui não se trata de avaliar no sentido de fazer julgamentos de valor. O propósito é bem mais modesto. Trata-se apenas de demonstrar, em linhas gerais, o conteúdo específico do que tem sido aprovado na CLP, o que será feito de forma inteiramente descritiva. A motivação dessa opção analítica é manter a fidedignidade ao conteúdo das SUGs, uma vez que muitas delas são de caráter muito específico. O ganho analítico é que, desse modo, conheceremos o que especificamente algumas organizações têm sugerido. Para qualquer mínima discussão, fugindo de uma análise simplista (isto é, sem o risco de incorrer em graves erros), em relação ao mérito ou não da aprovação seria necessário o conhecimento específico de cada assunto tratado, o que, definitivamente, não é o caso para este autor. Comentários analíticos, no entanto, serão tecidos no momento em que se tratar dos problemas de pesquisa.

Sendo assim, em primeiro lugar, ressalta-se que, num mecanismo aberto como a CLP, as mais distintas organizações surgem com uma diversificada gama de propostas. De tal modo que - pode-se considerar - fora apresentada à CLP propostas de projetos de leis das mais sensatas às mais estapafúrdias, das mais autênticas às mais espúrias, das mais escusas às mais legítimas, cada qual sob a óptica dos diversos interesses de distintos segmentos da sociedade. Sem dúvidas, muitas delas são muito controversas e polêmicas. Então, reforçando, para discutir mesmo que minimamente qual o real interesse de cada SUG seria necessário, no mínimo, um mapeamento

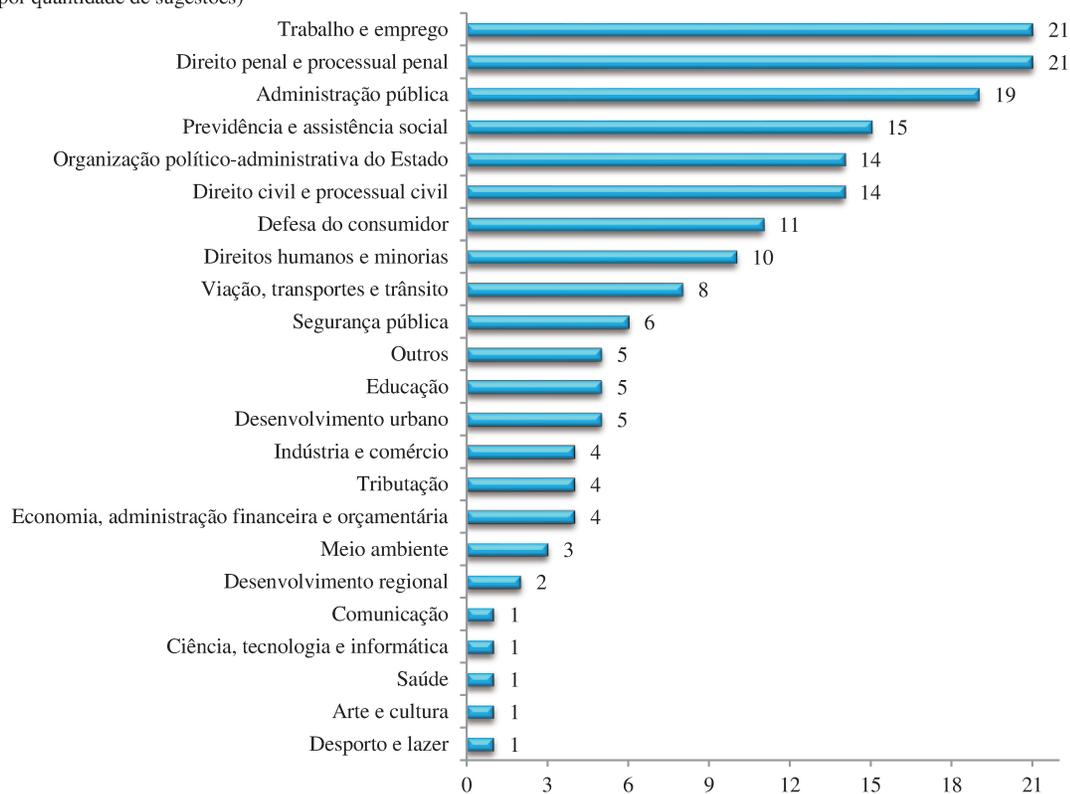
também da trajetória política de seus autores. O que, seguramente, passa ao largo de nosso escopo.

Tendo as considerações dos parágrafos precedentes em vista, para emprendermos a análise proposta talvez seja mais esclarecedor iniciar recorrendo ao procedimento analítico de classificar as SUGs em eixos temáticos. Admitindo-se como razoável tal operação, temos que as 176 SPLs aprovadas encontram-se distribuídas entre 23 distintos eixos temáticos, como demonstrado no gráfico abaixo. Cabe esclarecer que várias SUGs se encaixariam em mais de um

Gráfico 8

Incidência temática das SPLs aprovadas

(por quantidade de sugestões)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

eixo, mas optou-se por considerar apenas um para cada uma, aquele que pareceu sobressair-se mais¹¹⁰, com a finalidade de facilitar a análise. Lembramos que esses eixos temáticos, com

¹¹⁰ Como esclarecimento, ressaltamos que não houve critérios objetivos para a classificação das SUGs. A classificação fora feita por meio da leitura das ementas das sugestões por este autor. O eixo temático de algumas sugestões são autoevidentes. Mas para auxiliar, em alguns casos consultamos a legislação citada na ementa. Em outros

algumas adaptações, são os mesmos dos *Anuais Estatísticos de Atividades Legislativas da Câmara*, conforme esclarecemos na seção metodológica no início dessa dissertação.

Antes de mais nada, chamamos a atenção para que em anexo encontram-se as ementas das SPLs aprovadas, na íntegra, distribuídas conforme os eixos temáticos postos do gráfico. Nesse anexo pode-se visualizar também as proposições legislativas em que as SPLs se transformaram, bem como as organizações que as enviaram (*cf. Anexo II*). Para uma comparação entre a quantidade de SUGs apresentadas por eixo temático e o que foi aprovado pode-se tomar por base o GRÁFICO 4 (p. 89, nessa dissertação). Não faremos considerações de tal ordem aqui. Tentaremos avançar de outro modo, mostrando do que tratam algumas das SPLs aprovadas tendo como referência esses eixos temáticos.

Iniciaremos pelos dois eixos em que mais incidiram as SPLs aprovadas, *trabalho e emprego e direito penal e processual penal*, e seguiremos basicamente na sequência em que os temas aparecem no gráfico acima.

Em primeiro lugar, parece interessante sublinhar que no *trabalho e emprego*, além de ser uma das temáticas que mais incidiram as SPLs, também é aquele em que uma maior diversidade de organizações tiveram suas SUGs aprovadas, dezessete (17) organizações no total. Ao passo que no *direito penal e processual penal*, com a mesma quantidade de aprovadas, essas foram provenientes de apenas 6 organizações, como se pode ver detalhadamente em anexo.

As SUGs que incidiram sobre o tema *trabalho e emprego*, em geral, estão relacionadas à regulamentação de profissões como é o caso das SPLs que sugeriram a regulamentação da profissão de “esteticista e cosmetologista” ou “esteticista Técnico e terapeuta Esteticista”, da Associação Comunitária do Chonin de Cima e da Associação dos Esteticistas de Niterói, respectivamente. Também há outras SUGs que propõem “regulamentar o exercício das atividades de Terapias Naturais”, sendo duas as organizações que submeteram propostas congêneres: a Associação dos Terapeutas Naturalistas Alternativos na Saúde e Cultura do Brasil e a Federação Nacional dos Terapeutas. Pode-se citar ainda, entre outras, a proposta de projeto de lei do Sindicato dos Trabalhadores Promotores, Repositores e Demonstradores de Merchandising do

casos recorremos ao artifício de observar por quais comissões temáticas da Câmara essas SUGs passaram, facilitando assim sua classificação. Como dito no texto, em muitos casos as ementas diziam respeito a mais de um eixo temático, até porque alguns deles têm, digamos, zonas em comum, como é o caso por exemplo do eixo Organização Política administrativa do Estado e Administração Pública; Direito e penal e processual penal e segurança pública, entre outros. Sempre optamos por um eixo dado aquilo que parecia ser mais relevante ou aquilo que possivelmente teria maior conexão com a organização. Em todo caso, não é descartada a possibilidade de equívocos.

Estado de São Paulo, que sugere a “regulamentação da atividade de Promotores e Demonstradores de Vendas”.

Nesse eixo constam ainda sugestões para modificações na CLT, como é o caso da SPL da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho que propõe projeto de lei que “dá nova redação aos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho referentes à Comissão de Conciliação Prévia”. A Coordenação Federativa de Trabalhadores do Estado do Paraná, a Federação Nacional dos Odontologistas, o Sindicato dos Propagandistas e Vendedores de Produtos Farmacêuticos de São José do Rio Preto, o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins de Marília e Região e o Sindicato Médico do Rio Grande do Sul também são organizações que propõem modificações diretas em artigos específicos da CLT, alguns versando sobre insalubridade e outros sobre diminuição de jornada de trabalho, por exemplo. Nesse sentido, outras propostas visam a garantias e direitos trabalhistas como a que procura estabelecer pisos salariais para categorias como a advocacia, do Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul (Condesesul); e a que “dispõe sobre direitos dos jurados do Brasil”, da União dos Jurados do Brasil; ou ainda a que “propõe que a gratificação por função e produtividade não sejam incorporadas ao salário para qualquer fim” (Condesesul). Entre essas, há aquelas propostas que versam sobre o direito de greve e dissídio, como é o caso do “projeto de Lei que dispõe sobre o direito de greve dos servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, do Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe, ou a sugestão com teor similar (na ementa) do Sindicato dos Especialistas do Magistério Oficial do Estado de São Paulo.

Outras sugestões ainda no eixo *trabalho e emprego* propõem alterações na lei do cooperativismo (Condesesul) e até mesmo “regulamenta[r] a terceirização de mão-de-obra no serviço público”, como é o caso da sugestão transformada em proposição legislativa recomendada pelo Conselho Administrativo Municipal de Grupiara.

Passando agora a outro eixo, do *direito penal e processual penal*, encontram-se propostas que basicamente visam a modificações no código penal, no código processual penal ou ainda na lei de execução penal. É interessante que a maior parte das 21 SPLs aprovadas nesse eixo adveio de duas organizações: seis (6) da Associação Paulista do Ministério Público e 11 do Conselho de Defesa Social de Estrela de Sul (Condesesul), organização essa da cidade de Estrela do Sul (MG) que também têm suas atividades ligadas de alguma forma ao Ministério Público (*cf. seção*

4.3.1). A Associação Paulista do Ministério Público protocolou sugestões, por exemplo, prevendo “o delito de falso testemunho ou falsa perícia para incluir a figura do inquérito civil”; e outra “com vistas a punir os chamados ‘testas-de-ferro’”. Sugere ainda projeto de lei “visando acrescentar o art. 112-A à Lei nº 7.210, de 1984 (Lei de Execução Penal) no sentido de prever a interrupção do prazo de contagem da pena, pelo cometimento de falta grave, para a obtenção do benefício da progressão de regime”; entre outras que, no mesmo sentido, direcionam-se especificamente a modificações nos códigos penais.

O Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul, organização que teve SUGs aprovadas em vários outros eixos temáticos, nesse foco propôs sugestões para alterar a lei de execução penal e adotar súmulas específicas do Superior Tribunal de Justiça (STJ) como leis. Propõe ainda, entre outros, projeto de lei que procure “altera[r] o Código Penal, tipificando a figura de mentir para autoridades”; e uma outra sugestão para que se “trate do princípio da insignificância penal e delitos privilegiados”, para ficarmos com alguns poucos exemplos.

Além dessas duas organizações outras ainda remeteram sugestões à CLP que podem se encaixar nesse eixo temático, como a Associação dos Juízes Federais do Brasil e o Instituto de Direito Comparado e Internacional de Brasília. Enfim, organizações essas que parecem de alguma forma ligadas a essa área temática. Mas é interessante que também há outras que aparentemente teriam uma menor ligação como é o caso da ONG Instituto de Apoio Popular que “sugere Projeto de Lei para tornar a pedofilia um crime hediondo”; e as organizações Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento/ Instituto para Promoção da Igualdade que apresentam juntas uma mesma proposta para alterar o código penal “visando ao estabelecimento do princípio de igualdade de direitos entre homens e mulheres”.

Já no que tange ao eixo *administração pública*, grande parte das SPL aprovadas se transformaram em PLs visando combater ou coibir práticas ilícitas em diversos órgãos das administrações públicas. O Conselho Administrativo Municipal de Grupiara, por exemplo, sugere um PL que “dificulta as fraudes contra a Administração Pública”; e outro sobre a “publicidade de atos da Administração Pública na contratação de pessoas para prestar serviços públicos”. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) também tem propostas nesse sentido como a que propõe “alteração do art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992”. Lei essa que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional”

(Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992). O Condeseul também aparece nesse eixo temático propondo projeto de lei “para crime de omissão estabelecendo prazo de 30 dias para comunicação do Agente Público”; e outro que “altera o Decreto-lei nº 201, de 1967, adequando-o a proposta da ONU de combate à corrupção, a qual teve anuência do Brasil”. Além de outras congêneres, essa organização é signatária também de projeto de lei, originário de uma sugestão, que visa a “regulamentar a prova oral em concursos públicos”.

Algumas organizações, como o Sindicato União dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de São Paulo e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), sugeriram modificações na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Outras organizações sugeriram melhor regulamentar a lei de licitações (Associação Paulista do Ministério Público) e a prestação de contas de agentes em funções públicas (Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros), e ainda sobre a forma de emissão e fornecimento de informação aos usuários do serviço público (Sindicatos dos Peritos Criminais do Estado de São Paulo).

Ainda na temática *administração pública*, pode-se observar, para finalizar, sugestões aprovadas como a do Núcleo de Resistência Comunitária que sugere uma lei para “disciplina[r] a doação de equipamentos de informática de instituições públicas para projetos de inclusão digital”.

Na temática *previdência e assistência social*, o Instituto FGTS Fácil propôs projeto de lei que “altera os dispositivos da Lei nº 11.324, de 2006, que dispõe sobre o emprego doméstico e da Lei nº 10.208, de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço para o empregado doméstico”; e também, além de outras similares de outras organizações, “para assegurar aos maiores de sessenta anos e seus beneficiários com igual idade o direito ao complemento de atualização monetária previsto na Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001”. Sobre esse mesmo assunto, direito dos idosos, a Associação Comunitária do Chonin de Cima propôs projeto versando “sobre a criação do Passe Livre para idosos maiores de 65 anos, no uso de transporte rodoviário municipal, intermunicipal, estadual e interestadual”; e também outra sobre o fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS). Além disso, sugeriu projeto que “dá nova redação ao inciso V do art. 2º e ao caput do art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, ‘que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências’”.

Outras organizações tais como Associação das Câmaras Municipais da Microrregião Doze; Associação Secundarista e Universitária de Alagoas; Centro de Teatro do Oprimido do Rio

de Janeiro; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Federação das Indústrias do Distrito Federal; Federação de Associações e Departamentos de Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo; Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Humano; entre outras, propuseram sugestões tais como: sobre a obrigatoriedade das universidades e faculdades particulares dos estados brasileiros criarem crédito educativo interno aos estudantes de baixa renda; sobre as “regras de contribuição e de benefícios de trabalhador rural”; sobre a criação da tarifa social da água; sobre o seguro-desemprego; vale-transporte; entre outras, como a sugestão de “projeto de Lei para que todo profissional da área médica e odontológica, que concluir a graduação em universidades públicas, preste serviço voluntário por determinado tempo, atendendo à população carente”; tal como se pode conferir, com maiores detalhes, em anexo (*cf. Anexo II*).

Sobre o tema *organização política administrativa do Estado* foram aprovadas SPLs que versam sobre assuntos como processo eleitoral e eleições, como a sugestão que “veda ao funcionário público federal, estadual ou municipal, o direito de remuneração no período em que estiver licenciado para concorrer às eleições”; a que sugere “que se proíba a utilização de espaços públicos para veiculação de propaganda política”; ou ainda a que “dispõe sobre a criação do Título de Eleitor Eletrônico”, sugestões essas apresentadas pela Associação Comunitária do Chonin de Cima. Outras propostas sugerem “altera[r] o disposto no art. 299 do Código Eleitoral” e “regulamenta[r] o art. 29, inciso I, da Constituição Federal”, o qual diz respeito ao “mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País” para as eleições de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores (CF/88, art. 29, inciso I). São signatárias de tais proposições organizações tais como Associação dos Advogados de São Paulo, a Associação Paulista do Ministério Público e o Instituto Brasileiro de Políticas da Juventude.

Merece destaque a sugestão da Ordem dos Advogados do Brasil que propõe projeto de lei que “regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular”. Destaque, porque esse artigo foi discutido em diversas ocasiões nessa dissertação¹¹¹.

111 Cabe citar também outra sugestão, apresentada em 2009 pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), que ainda não havia sido apreciada até o final de 2011 e por isso não aparece aqui, sobre o mesmo assunto. Sua ementa diz: “sugere Projeto de Lei para dispor sobre reforma política, regulamentando o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular e alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre financiamento dos partidos políticos, sobre voto em listas partidárias pré-ordenadas, sobre coligações eleitorais,

Outras proposições que podem se encaixar enquanto *organização político-administrativa do Estado* versam sobre o acesso e organização de serviços como a sugestão transformada em projeto de lei que “regula a expedição e a validade de carteiras de identidade”; a que “dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional das Organizações Não-Governamentais”; a que “permite às entidades representativas de distritos e zona rural emitirem a Carteira de Trabalho e Previdência Social”; e a que versa sobre o “acesso da população ao sistema judicial no interior”.

Seguindo para outro eixo temático, *direito civil e processual civil*, seis (6) organizações tiveram SPL aprovadas, entre elas, algumas ainda não citadas aqui anteriormente, encontram-se a Associação Brasileira da Propriedade Intelectual, a Associação Cearense de Magistrados, e o Movimento Ecumênico Mundial. Todas as propostas (14) visam a modificações no código civil brasileiro e no código processual civil e abordam assuntos como “nome empresarial”; “referente ao autor da herança”; e sobre as “possibilidades de audiência de conciliação”.

Sobre a temática *defesa do consumidor*, o Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo sugeriu, por exemplo, propostas que foram aprovadas “com o objetivo de reduzir de 30 para 10 dias o prazo para os fornecedores solucionarem vícios nos produtos”; outras que visam a instituir a obrigatoriedade de qualificação completa das partes nos contratos de consumo; e sobre a “obrigatoriedade de manutenção de registro de inclusões e exclusões em bancos de dados que especifica”.

Merecem destaque as propostas desse eixo que se direcionam aos serviços de telefonia como a sugestão “que dispõe sobre a gratuidade do serviço de identificador de chamadas a todos os clientes das operadoras de telefonia fixa”; a que “dispõe sobre a extinção da taxa de assinatura cobrada nas contas telefônicas”; ou sobre “a extinção da tarifa interurbana para as ligações telefônicas em localidades com o mesmo DDD”; e ainda a que procura “assegura[r] acumulação de pulsos ou minutos de franquia mensal que as operadoras de telefonia fixa disponibiliza aos clientes”. Sugestões essas patrocinadas pelas organizações Associação Comunitária do Chonin de Cima e o Instituto FGTS Fácil. Em relação à *defesa do consumidor*, outras ainda sugerem definir critérios para suspensão de serviços essenciais por inadimplemento (Conselho da defesa social de Estrela do Sul); e que se proíba “a cobrança de valores para a emissão de segunda via das contas de consumo em aberto por parte das empresas públicas ou privadas que adotam o sistema de

sobre instituição de federações partidárias e sobre fidelidade partidária” (SUG 174/2009). Discussão sobre esse artigo aparecem nos capítulos 2 e 3 dessa dissertação.

cobrança através de fatura impressa”; Outro exemplo ainda é a sugestão propõe “estabelece[r] normas para utilização dos Títulos da Dívida Externa, no pagamento de parte das exportações” (Movimento Ecumênico Mundial).

Sobre o tema dos *direitos humanos e minorias* foram aprovadas sugestões que versam sobre acessibilidade, como a sugestão que “dispõe sobre a acessibilidade das pessoas com deficiência ou necessidades especiais aos portais públicos na Internet, alterando a Lei nº 10.098, de 19/12/2000”, da Associação Brasileira de Acessibilidade; sobre ações de *habeas corpus* e *habeas data* (CF/88, art. 5º, inciso LXXVII), como a proposta que visa “acrescenta[r] o inciso VI ao artigo 1º da Lei nº 9.265/96, que regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania” da Associação Brasil Legal; sobre o estatuto da criança e do adolescente (ECA), como sugerem a Associação Paulista do Ministério Público e Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul. Esta última organização elabora propostas também sobre alterações no estatuto do idoso.

O Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro sugeriu proposta convertida em projeto de lei versando sobre as condições do complexo prisional e sobre o direito dos detentos e das detentas: sugere “a existência de um posto de saúde para cada complexo prisional com mais de 1200 detentos e unidades prisionais que tenham acima de 700 presos deverão ter seus próprios ambulatórios”; e a “implantação de creches para seus filhos [das detentas] e possibilidade de permanência no pátrio poder durante o período de recolhimento”. Por fim, ainda nesse eixo aparece a questão da anistia, proposta pela Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e afins: “para conceder anistia àqueles servidores públicos civis e empregados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da união que, entre 1º de janeiro de 1995 e 31 de dezembro de 2002, tiveram seus vínculos empregatícios interrompidos, conforme especifica.”

Sobre o tema *viação, transporte e trânsito* uma das propostas aprovadas busca “criar tipos penais de homicídio culposo de trânsito e lesão corporal culposa de trânsito no Código de Trânsito Brasileiro [...], quando o condutor do veículo está sob a influência de álcool ou substância tóxica ou entorpecente de efeitos análogos”; outra “sugere Projeto de Lei que reduz o prazo para obtenção definitiva da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) de um ano para seis meses”; outras dispõem sobre acrescentar trechos a trajetos de rodovias federais, modificações

em denominações de rodovias e sobre mensagens educativas de trânsito. São signatárias dessas proposições nesse eixo as organizações Grupo Sempre Ativa, a Associação Paulista do Ministério Público, a Associação Comunitária do Chonin de Cima e o Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul.

No que tange ao tema da *segurança pública*, apenas duas organizações são responsáveis pelas 6 proposições da CLP. A Associação dos Juizes Federais do Brasil que sugere projeto de lei que “dispõe sobre normas sobre o processo e julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes de competência da Justiça Federal praticados por grupos criminosos organizados”; e projeto de Lei que “cria o Fundo Nacional de Segurança da Justiça Federal”. A outra organização é o Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul que propõe “a utilização dos juizados especiais pelos condomínios residenciais, associações sem fins lucrativos e espólios”; e outras sobre juizados especiais, além de um projeto de lei “que estabelece a obrigação de manter relação atualizada de presos”.

Na *educação* aparecem projetos, por exemplo, visando acrescentar incisos na lei de diretrizes e bases da educação (LDB) (Associação Brasil Legal); sugerindo um “projeto Universidade Cidadã para os Trabalhadores” (Federação dos Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras) e projeto de lei para “definir princípios da universidade brasileira pública” (União Nacional do Estudante – UNE). A proposta da União dos Estudantes do Amazonas “assegura aos estudantes desvinculados da instituição de ensino de origem o fornecimento de certidão de currículo escolar para fins de prosseguimento nos estudos”.

No eixo *desenvolvimento urbano* com exceção da Associação Paulista do Ministério Público que sugere projeto de lei para alterar o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257, de 1991) “incluindo o Ministério Público como parte legítima para propositura da ação de usucapião coletivo”, as outras organizações que tiveram sugestões aprovadas nesse eixo são voltadas à questão da moradia, como parece ser o caso da Associação Brasileira de COHABs; da Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação; da Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa da Moradia; e da Federação dos Mutuários e Associações de Moradores do Estado de São Paulo. Essas organizações propõem, entre outras sugestões com similar teor (pelo menos na ementa), projeto de lei que “cria o Sistema Nacional de Habitação (SNH), extingue o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), modifica a destinação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), [e] consolida a legislação sobre financiamentos habitacionais”. Para citar outro exemplo, umas

das sugestões propõe “cria[r] o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), institui[r] o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências”, como se pode conferir com maiores detalhes em anexo.

Enfim, outras sugestões que se encontram em outros eixos temáticos podem ser conferidos em anexo (cf. **Anexo II**). Para citar, esses eixos compreendem os temas *desenvolvimento regional; indústria e comércio; tributação; economia, administração financeira e orçamentária; meio ambiente; comunicação; arte e cultura; e desporto e lazer; e outros (homenagens e criação de dias nacionais)*. Estão dentre as organizações que enviaram sugestões nesses eixos, além de outras já citadas anteriormente, a Associação Brasileira da Propriedade Intelectual; a Federação das Indústrias do Distrito Federal e outras; a Associação Amigos Moradores do Jardim Aloha; a Confederação Nacional do Comércio; a Ação Total dos Indivíduos da Terra Unidos em defesa da Ecologia; o Fórum das ONGs Ambientalistas do Distrito Federal e Entorno; a Associação Brasileira da Indústria Fitoterápica; a Casa do Compositor Musical e o Sindicato dos Trabalhadores em Entidades Culturais e Recreativas no Estado de Minas Gerais.

Cabe comentar a parte a sugestão da Associação dos Juízes Federais do Brasil que se encaixaria no tema *Ciência, tecnologia e informática* que “dispõe sobre a informatização do processo judicial”. O comentário cabe, pois essa foi a *única sugestão aprovada na CLP a se transformar efetivamente em norma jurídica (Lei Ordinária 11.419/2006)*. Não podemos deixar de registrar que essa foi a primeira sugestão protocolada, em 2001 (SUG 1/2001), e que aprovada no mesmo ano na CLP (PL 5828/2001), logrou se tornar lei apenas em 2006. Sobre esse tempo de tramitação no processo legislativo teceremos considerações em seção adiante (cf. **seção 4.3**). Antes, porém, entra em pauta uma breve análise sobre as SPLs reprovadas.

Como se pode ver, uma miríade de organizações se utilizou da CLP para propor uma vasta gama de sugestões de projetos de lei no âmbito federal e tiveram suas sugestões inclusas no processo legislativo. A análise que se procedeu teve natureza meramente descritiva, porém, em alguns casos parece evidente a relação entre a natureza da sugestão e a organizações proponente, o que poderia ser melhor explorado, em um outro estudo. Independente disso, o importante a reter é a diversidade de organizações e a pluralidades de temas e assuntos propostos. Provavelmente, também é interessante destacar, muitas das sugestões transformadas em projetos de leis por esse canal não teriam força para se constituírem (e enfrentar as dificuldades impostas)

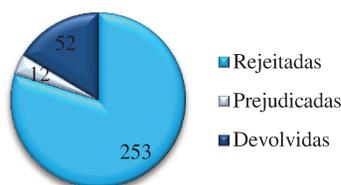
em uma iniciativa popular de lei (IPL), mas certamente tem grande importância para aqueles que a organização parece representar.

4.1.2 Sugestões legislativas de projetos legislativos reprovadas

Dado que 176 sugestões foram aprovadas, o restante das apreciadas (493) foi de alguma forma reprovado. Como visto anteriormente, as SUGs reprovadas, que somadas perfazem o total de 317, podem ser rejeitadas por parecer, prejudicadas ou devolvidas. Na representação gráfica abaixo é possível visualizar a quantidade de SPLs reprovadas, segundo o motivo da reprovação.

Gráfico 9

Sugestões legislativas de projetos legislativos (SPLs) reprovadas
(por tipo de parecer recebido)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Para tecermos algumas breves considerações sobre essas SUGs, adotando procedimento similar ao da seção anterior, ou seja, com o intuito de demonstrar o conteúdo de algumas delas, talvez seja mais interessante fazê-lo seguido de algumas observações constantes em seus pareceres. Pareceres esses que se encontram na íntegra no SILEG, na mesma página de acesso de cada SUG.

Desse modo, verificou-se que das 12 SUGs prejudicadas, oito (8) são de uma mesma organização, da Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa da Moradia. Essa organização havia submetido suas SUGs em uma única ocasião (em 2004) com o intuito de modificar um mesmo projeto de lei (o PL 3.064 de 2004) (cf. **Anexo III**). Consta no parecer de cada uma das SUGs, o motivo pelo qual foram prejudicadas: “a sugestão foi cancelada por a lei que pretende emendar ter sido já aprovada na Câmara em Julho de 2004, anterior à apresentação das sugestões”. Isto é, essas sugestões foram prejudicadas por esbarrem em mecanismos do processo legislativo como este que veda a apresentação de emendas pela mesma casa em que a proposição

já foi aprovada. Parecer similar se aplica para a sugestão da Associação dos Jurados de Ipatinga que propunha “a substituição do atual artigo 484 do Código de Processo Penal pelo artigo 483 proposto pelo Projeto de Lei nº 4.203”.

Outro caso é a sugestão da Associação Secundarista e Universitária de Alagoas que propunha “altera[r] o artigo 83 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente”. A sugestão foi considerada prejudicada “por haver na Câmara a tramitação de projeto de lei de idêntico teor”, conforme consta em seu parecer. Justificativa análoga foi emitida para a SUG da Associação Comunitária do Chonin de Cima que sugeria: “acrescente-se ao art. 2º do Projeto de Lei Complementar nº 76, de 2003, do Poder Executivo, os seguintes municípios do Estado de Minas Gerais”.

Como se vê, essas SUGs não foram reprovadas por inadequação, inviabilidade ou mérito. Na verdade, não foram apreciadas. Antes, foram prejudicadas por esbarrarem em mecanismos do processo legislativo, como os citados nos pareceres das sugestões acima, os quais se aplicam, diga-se de passagem, a quaisquer proposições advindas de quaisquer fontes iniciadoras.

Já em relação as 52 SUGs devolvidas, que haviam sido enviadas por nove organizações, há um caso bastante emblemático: trinta e oito (38) dessas haviam sido submetidas por apenas uma única organização, o Instituto Ponto de Equilíbrio-Elo Social. Não é claro o motivo da devolução neste caso, isto é, não consta em parecer. Apenas consta, como se pode consultar no SILEG, que foram devolvidas à organização. Provavelmente houve problemas na documentação da organização, isto porque as SUGs não foram sequer apreciadas, antes foram devolvidas. É interessante que as sugestões da citada organização abarcava uma ampla gama temática como saúde, educação, trabalho e emprego, direito penal, segurança pública, assistência social e tributação, entre outros. Para ficarmos com alguns poucos exemplos, podemos relacionar algumas das ementas sugeridas: “propõe a extinção da gratuidade total em cursos superiores para classe privilegiada, junto às universidades estaduais e federais”; “sugere Projeto de Lei que isenta montadoras parcialmente de impostos para que passem a produzir em série o carro social”; “sugere Projeto de Lei criando presídios industriais em todo território nacional, com a construção e administração da iniciativa privada”; “propõe projeto de lei visando a aprovação de jogos de bingo em todo o território nacional”; “propõe aprovação de projeto de lei visando a regulamentação de máquinas de caça níquel em todo o território nacional”. Enfim, na seção sobre as organizações voltaremos a tocar nesse ponto, inclusive apresentando uma breve exposição

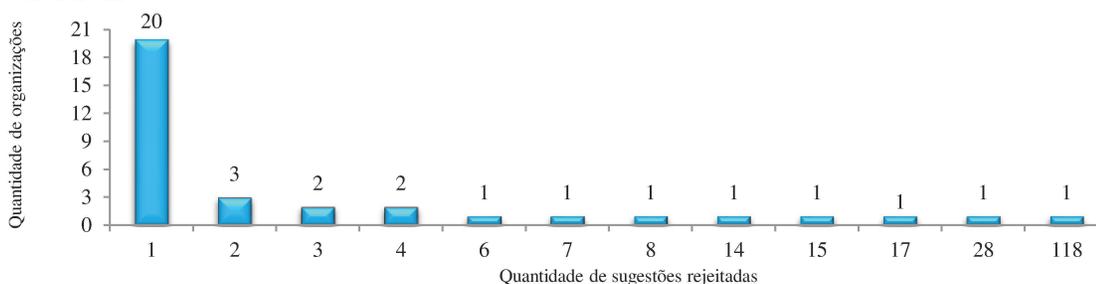
sobre a consideração, registrada por meio de entrevista, que um dos representante dessa organização teria a fazer sobre o caso (cf. seção 4.3.1).

Mas os principais motivos de devolução das demais (14) SPLs são os seguintes: até 2004 era vedada à CLP acatar PEC, motivo pelo qual seis SUGs foram devolvidas até aquele ano, entre elas uma que “dispõe sobre a extinção do cargo de Suplente de Senador da República”; outra que “altera para Salário Real o nome do Salário Mínimo”; e ainda outra que “estabelece o sistema de prestação voluntária de serviços por estudantes formados em carreiras de curso superior nas universidades públicas do país”. Outras devolvidas foram retiradas de pauta pela própria organização proponente; houve também o caso devolução de SUGs pelo motivo de “colidir com o art. 15, inciso XVII, do RICD, ao tratar de PRC sobre matéria privativa da Mesa”. Ainda ocorreu devolução “em razão da necessidade de apoio de 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados para apresentação de Projeto de Decreto Legislativo que autorize a realização de referendo”. Essa SUG sugeria a “realização de referendo para ampliação de competência do Juizado Especial nas causas limitadas pela lei 9099/95”. No caso, a responsável pelo recolhimento das assinaturas deveria ser a organização proponente da sugestão, o Conselho da defesa social de Estrela do Sul, segundo consta em parecer.

As demais SUGs reprovadas foram por algum motivo rejeitadas por parecer. Essas somam 253 SUGs de 35 organizações diferentes. O que mais chama a atenção é que apenas oito organizações tiveram relativamente elevado número de SUGs rejeitadas, chegando à 84% do total. Isto é, apenas oito organizações tiveram, se somadas, 213 SUGs rejeitadas. O gráfico abaixo auxilia na visualização desses dados. Nesse sentido, verificou-se que dentre as

GRÁFICO 10

Relação entre a quantidade de sugestões rejeitadas por parecer e a quantidade de organizações que as enviaram



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

organizações que tiveram SPLs rejeitadas, vinte (20) haviam proposto apenas uma; outras três organizações tiveram duas SPLs rejeitadas; duas (2) tiveram três SUGs rejeitadas; outras duas organizações tiveram quatro rejeitadas, e assim por diante, como se pode ver no gráfico acima.

Sem dúvidas, o caso mais emblemático é que uma única organização teve 118 SPLs rejeitadas. Emblemático não apenas pelo elevado número de rejeitadas (além de 4 devolvidas e 1 prejudicada), mas porque essa é a organização que mais submeteu SPLs à CLP (191) ao longo do período, mas também a que teve o maior número de SUGs aprovadas (47) entre todas as organizações. Procuramos aprofundar esse caso nas seções sobre as organizações (*cf. seção 4.3; 4.3.1*).

Por ora, cabe ressaltar que constam em anexo as ementas das SUGs rejeitadas (*cf. Anexo III*). Então, nos limitaremos, nessa seção, a citar alguns poucos casos. Vale destacar, todavia, que os motivos específicos das rejeições são bastante variados, dada a infinidade de temas que as SUGs abarcam. Mas, em geral, os pareceres fazem referência à *i*) inconstitucionalidade; a *ii*) injuridicidade; a *iii*) inteligibilidade; *iv*) inadequação orçamentária; *v*) ao fato de a matéria ser de competência de outros entes federados (princípio da autonomia administrativa dos estados e municípios); *vi*) ou de competência privativa de outros agentes com prerrogativa de iniciativa (vício de iniciativa); *vii*) ao fato de a matéria já ser contemplada em legislação vigente ou por outros projetos de lei já em tramitação; e *viii*) quanto ao mérito em si da matéria, ainda que este, em última instância e em princípio, deva ser debatido em Plenário.

Para tratarmos de algumas SPLs rejeitadas optamos por citar alguns casos provavelmente polêmicos. A ideia é justamente explicitar que num mecanismo aberto como a CLP, como fora dito no início da seção anterior, as mais distintas organizações surgem com os mais distintos assuntos a serem tratados. O que evidencia ainda mais que a CLP apresenta seletividade não intencional dos atores. E isso condiz com sua concepção.

Entre as sugestões rejeitadas, existe uma do Sindicato Rural de Iporã que propunha projeto de lei que “extingue a figura jurídica de Reserva Legal”. Segundo consta em parecer os proponentes da sugestão “consideram a reserva legal prejudicial a sociedade, pelo ônus econômico que a mesma impõe sobre a atividade agrícola”. Resgatando os conceitos legais de reserva legal e área de preservação permanente, bem como alguns artigos da CF/88 sobre a proteção ao meio ambiente, entre outras considerações mais gerais sobre conservação e biodiversidade, a relatoria procura desfazer o argumento da sugestão: “é falso, assim, o

argumento de que a reserva legal limita a exploração economicamente viável da propriedade rural”, sendo rejeitada por apresentar problemas de mérito e “em princípio estar colocada contra mandamentos de nosso Texto Maior”.

Outra sugestão, do Movimento de resistência ao crime, propõe mudanças na CF/88 e no Código Penal “para tornar mais severas as penas contra crimes hediondos e outros. Institui a prisão perpétua, a maioria penal aos 14 anos, libera a venda de armas, extingue a figura do indulto penal, etc.”. Interessante é que no parecer, pela rejeição obviamente, além da legislação citada, para desfazer os argumentos do autor, a relatoria menciona e cita textualmente uma série de autores (cinco ou seis), aparentemente especialistas vinculados a área do direito penal ou do sistema prisional. No relatório consta, por exemplo, que a proposta dessa sugestão, “ao nosso ver, retrocede, inclusive historicamente (a propósito, Vigiar e Punir, História da Violência nas Prisões, Michel Foucault, Vozes, 11ª Edição, 1994), na perspectiva de que a prisão perpétua, ou as penas exacerbadas, a redução da maioria para efeitos penais, entre tantas outras medidas, resolveriam ou minorariam a ocorrência de delitos”.

Já a sugestão do Movimento ecumênico mundial sugere “cria[r] a Cidade Internacionalizada denominada Cidade de São Sebastião da Guanabara”. Na interpretação da relatoria da matéria, essa sugestão simplesmente “faz com que o Brasil abra mão de sua integridade física e de parte substancial de sua soberania no trecho que seria ocupado pela cidade internacional”. O que fere a CF/88 desde seu artigo 1º, argumenta citando ainda experiências concretas de cidades livres que não sobreviveram na história mundial.

Ainda outra sugestão, a título ilustrativo, propõe “alterar o art. 128 do Código Penal, estabelecendo, para as situações de aborto previstas nesse dispositivo, as mesmas penas constantes do art. 124 ou do art. 126 do mesmo diploma legal, com redução de um sexto a um terço”. Segundo consta em relatório, a proposta nela contida “a pretexto de buscar aperfeiçoamento técnico na legislação criminal brasileira, pretende introduzir novos tipos penais”. Argumenta a relatoria que “trata-se, na verdade, de forma disfarçada de tentar abolir a figura do aborto legal que é pacífica em nossa legislação há mais de 70 anos e que se constituem nas únicas hipóteses em que a mulher, no contexto de situação extrema, tem a possibilidade de interromper a gravidez”. A relatoria ainda relaciona tais hipóteses demonstrando os dispositivos e exigências legais, devidamente citados no texto do relatório, quando é o caso.

Para finalizar, citamos a sugestão do Movimento Popular pró-moralização no Poder Legislativo com a seguinte ementa: “inclui como beneficiária de pensão temporária a filha solteira de servidor público, maior de 21 anos e que vive sob a dependência de seu pai”. Segundo consta em relatório, os autores da sugestão argumentam que “é uma grande injustiça presenciar o drama de milhares de filhas solteiras de servidores públicos, desempregadas, vivendo às expensas de seus pais enquanto a lei concede direito de pensão vitalícia, muitas vezes, a duas ou três de suas amantes”. Mas não é só isso, ainda que maiores de 21 anos as filhas receberiam o benefício, segundo a sugestão, enquanto estiverem desempregadas. A relatoria lembra que este é um direito que existiu até 1990, sendo extinto com a implementação de novo ordenamento jurídico. “Impedimentos de natureza constitucional, orçamentária e técnica, a seguir apresentados, tornam impraticável o aproveitamento de referida sugestão”, sendo um deles que “a pensão não é o tipo de benefício indicado para atenuar as dificuldades decorrentes do desemprego”.

Enfim, embora tal procedimento possa ser limitado, nessas duas últimas seções visamos, por meio dele, a tentativa de empreender uma análise qualitativa, explicitando o conteúdo de algumas sugestões. O que também nos permitiu entrever, de alguma forma, o modo como o mecanismo tem sido utilizado, ou apropriado, por algumas organizações, o que ainda será melhor explorado, de forma diversa e complementar ao exposto até então, em seção posterior. Do outro lado da questão entrevemos também que a CLP tem operado com uma seletividade não intencional, o que parece condizer com sua concepção.

4.2 TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES DA CLP NO PROCESSO LEGISLATIVO

Por meio de pesquisa no site da Câmara dos Deputados, utilizando o sistema oficial de informação legislativa (SILEG), conforme esclarecido na seção metodológica¹¹², verificou-se a “situação atual” (última atualização em agosto de 2012) das SPLs que lograram seguir a tramitação no processo legislativo. Dentre as 176 proposições legislativas da CLP: uma (1) se transformou em norma jurídica; duas (2) foram remetidas ao Senado Federal; trinta e oito (38)

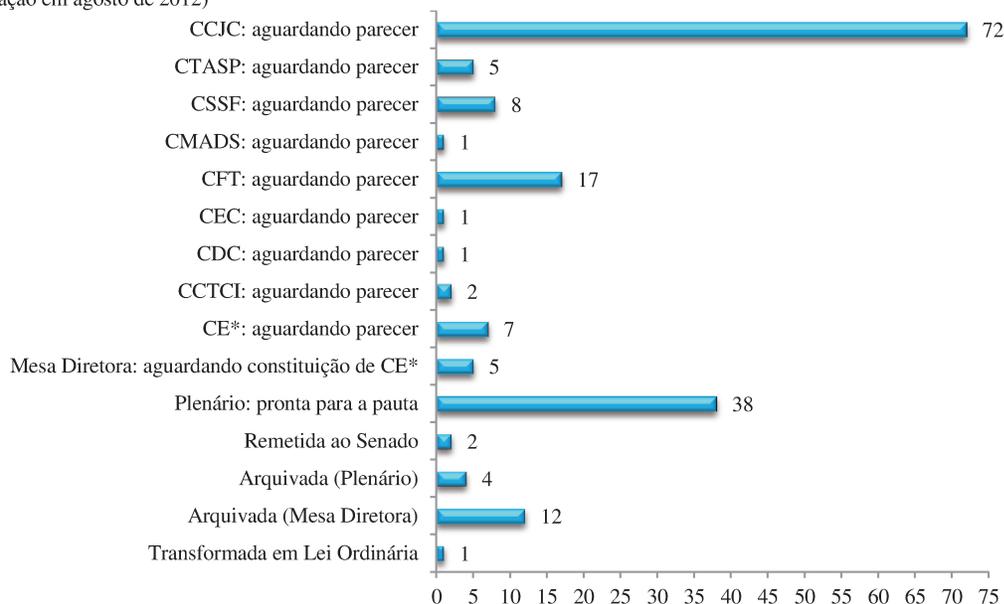
¹¹² Na página oficial da CLP no site da Câmara dos Deputados também há um link que leva a um documento para o acompanhamento das proposições da comissão. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/tramitacao-das-aprovadas>. No entanto, nossa referência principal para a consulta da tramitação é o SILEG (<http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>).

estavam prontas para pauta em Plenário, aguardando serem incluídas na ordem do dia; outras cinco estavam aguardando encaminhamentos da Mesa Diretora; algumas delas (16) foram arquivadas pelo Plenário ou pela Mesa diretora devido a inadequações e/ou exigência regimentais; e as demais (114) estavam aguardando encaminhamentos em outras comissões permanentes da Casa ou em comissão especial temporária, constituída com a finalidade de apreciar matérias específicas, como se pode verificar no gráfico abaixo.

GRÁFICO 11

Tramitação das proposições da CLP no processo legislativo (Congresso)

(situação em agosto de 2012)



*Comissão Especial Temporária.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Antes de avançar, cabe esclarecer que agrupamos nos eixos do gráfico sob o termo “aguardando parecer” uma série de estágios (ou encaminhamentos formais) que compreende a apreciação de qualquer proposição, tais como: “aguardando designação de relator”, “pronto para a pauta”, entre outros. Aproveitamos também para informar que em anexo encontra-se a relação das proposições legislativas em tramitação no processo legislativo, conforme a situação expressa no gráfico acima (cf. **Anexo IV**).

De todo o modo, como se pode perceber no gráfico, a maior parte das proposições legislativas da CLP - 72 (41%) - encontra-se aguardando encaminhamentos na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC). Outras 17 (10%) encontram-se na Comissão de

Finanças e Tributação (CFT). Essas são duas comissões pelas quais passam praticamente todas as proposições da Câmara, independente da matéria afeta. Diga-se de passagem, aquelas proposições que se encontram na CCJC possivelmente estão numa fase relativamente avançada do processo, pois provavelmente já receberam parecer favorável nas demais comissões temáticas de mérito por quais tiveram que passar¹¹³.

Outras proposições encontram-se pendentes para apreciação nas comissões de mérito: cinco (5) na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); oito (8) na Comissão de Seguridade Social e Família; duas (2) na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; e uma em cada das comissões que segue: Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); Educação e Cultura (CEC); Defesa do Consumidor (CDC).

Ainda, seguindo o gráfico, há aquelas proposições que estão aguardando a constituição de uma Comissão Especial (CE) ou estão aguardando parecer nas comissões desse tipo já constituídas. As CEs são constituídas para apreciar “projetos de lei mais complexos, que em princípio demandariam exame de mérito por mais de três comissões permanentes”, conforme esclarece Pacheco (2009, p. 37). Nesse caso, “a Presidência deixa de remetê-los a essas comissões e constitui, ao revés, uma só, especial e temporária, destinada a estudá-la e a proferir-lhe o competente parecer”. Quando é este o caso, a CE realizará “tanto o exame de adequação e compatibilidade financeira orçamentária, quanto o de constitucionalidade e juridicidade”, dispensando assim o exame da CCJC e da CFT (*ibidem*). No caso de aprovada, a proposição vai direto ao Plenário.

Existe o caso de outras proposições que iniciaram a tramitação no processo legislativo e foram arquivadas pela Mesa diretora ou no Plenário. Em alguns desses casos o arquivamento se deu, conforme registrado no SILEG, por exemplo, nos termos do art. 164 §4º do RICD, isto é, a proposição foi declarada prejudicada, “por haver perdido a oportunidade” ou “em virtude de

113 Conforme estabelecido no RICD, art. 53: “Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas: I - pelas Comissões de mérito a que a matéria estiver afeta; II - pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando for o caso; III - pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso; IV - pela Comissão Especial a que se refere o art. 34, inciso II, para pronunciar-se quanto à admissibilidade jurídica e legislativa e, quando for o caso, a compatibilidade orçamentária da proposição, e sobre o mérito, aplicando-se em relação à mesma o disposto no artigo seguinte.

prejulgamento pelo Plenário ou Comissão, em outra deliberação”; ou ainda nos termos do art. 58 § 4º do mesmo regimento que versa sobre a “incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária”. Em outros casos consta que o arquivamento se deu devido a “inconstitucionalidade e/ou injuridicidade”; ou ainda que foi devolvida ao autor nos termos do art. 137 do RICD, o qual estabelece que: “a Presidência devolverá ao autor qualquer proposição que: I - não estiver devidamente formalizada e em termos; II - versar sobre matéria: a) alheia à competência da Câmara; b) evidentemente inconstitucional; c) anti-regimental”. Para citar um exemplo de modo mais específico, adicionando mais um caso, o PL 6265/2005 originado pela SUG 117/2005 foi arquivado, pois no Plenário, em 2008, foi declarada prejudicada “face a aprovação do Substitutivo adotado pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (PL 4622/04)”, como se pode conferir no SILEG.

Para avançar, destaca-se que o regime de tramitação de proposições de qualquer comissão permanente obedece ao regime de prioridade¹¹⁴. E também, conforme ressaltado anteriormente, o RICD (art. 24, inciso II, alínea d) estabelece que os projetos oriundos de Comissões estejam sujeitos à deliberação (discussão e votação) em Plenário¹¹⁵.

A fim de tecermos alguns comentários sobre esse ponto, tomamos por base os *Anuários Estatísticos de Atividades Legislativas* publicados até o momento, referentes aos anos de 2005 a 2008 (cf. **Anexo V**). Constatou-se que em 2005, apenas uma proposição em regime de prioridade foi apreciada em Plenário. A grande maioria das proposições (somadas 217) foram apreciadas sob as várias modalidades de regime de urgência¹¹⁶. Em 2006, apenas 2% das proposições

114 RICD: “Art. 151. Quanto à natureza de sua tramitação [projetos de lei] podem ser:

[...] de tramitação com prioridade: a) os projetos de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, do Senado Federal ou dos cidadãos. (grifo nosso).

115 Existem duas formas de deliberação das proposições: em Plenário ou por meio de poder conclusivo das comissões. Pacheco (2009, p. 39, grifo nosso) esclarece que: “sujeitam-se ao poder conclusivo das comissões os projetos de lei ordinária em geral, exceto: os de iniciativa popular ou de comissão; os que tratem de matéria que não possa ser objeto de delegação, nos termos previstos no art. 68, § 1º, da Constituição; os originários do Senado, ou que tenham sido lá emendados, passando pelo respectivo Plenário; os que tenham recebido pareceres divergentes entre as comissões e os que estejam em regime de urgência.

116 Isto é, conforme o art. 62, § 6 da CF/88, que dispõe: “se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando; ou conforme o art. 64, § 1 da CF/88; “§ 1º O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa”. O art. 155 do RICD estabelece Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado

apreciadas em Plenário seguiram o rito de tramitação em regime de prioridade. Em 2008, dezessete (17) proposições nesse regime de tramitação, em um universo de 348 outras proposições, foram apreciadas em Plenário. Como se pode conferir em anexo, a exceção à baixíssima porcentagem foi em 2007, ano em que foram deliberadas 107 (30%) proposições em regime de prioridade. Mas ainda assim, somadas as diversas outras modalidades de regimes de tramitação (urgência e especial) elas chegam a 252 (70%) proposições.

Assim, não é difícil perceber que as proposições com regime de urgência, em suas diversas modalidades, ocupam sobremaneira a pauta do Plenário. É amplamente conhecido que grande parte dessas proposições é proveniente do executivo ou faz parte de sua agenda, como chama à atenção a bibliografia especializada.

Em publicação recente sobre o desempenho do Congresso Nacional, por exemplo, o cientista político José Álvaro Moisés (2011), procura avaliar a produção legislativa do Congresso no período 1995-2006. Segundo o autor, dialogando com seus pares em torno (da redefinição) do chamado presidencialismo de coalizão¹¹⁷, nada menos que “81% dos próprios parlamentares brasileiros consideram alta e muito alta a limitação imposta pelas *medidas provisórias* para o pleno exercício de suas funções legislativas” (MOISES, 2011, p. 8). Moisés procura demonstrar que os Constituintes (1987-88) “institucionalizaram o poder exclusivo do executivo de emitir medidas provisórias capazes de alterar de imediato o status quo” e que, em síntese, “as análises mostraram que os presidentes brasileiros podem iniciar com exclusividade legislação em áreas específicas”. E mais importante, o executivo pode

forçar unilateralmente a sua apreciação pelo legislativo, utilizando-se para isso tanto de prerrogativas constitucionais – pedidos de urgência na votação de matérias do seu interesse ou emissão de medidas provisórias com força de lei -, como de procedimentos regimentais que centralizaram o processo de tomada de decisões no Congresso Nacional em mãos das mesas diretoras e do Colégio de Líderes (MOISES, 2011, p. 8)

pela maioria absoluta dos Deputados (...). O art. 151, I, “j” do RICD Art. 151. Quanto à natureza de sua tramitação podem ser: I - urgentes as proposições: [...] j) oriundas de mensagens do Poder Executivo que versem sobre acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional, a partir de sua aprovação pelo órgão técnico específico, através de projeto de decreto legislativo, ou que sejam por outra forma apreciadas conclusivamente.

117 Termo definido por Sergio Abranches: “O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei (...) ‘presidencialismo de coalizão’ (...) É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão” (Abranches, 1988; p. 22/27) (*apud*, MOISÉS, 2011, nota 6, p. 8)

Partindo da hipótese, e confirmando-a, de que “a capacidade de iniciativa do legislativo, medida pelo volume de sua produção de leis e de políticas públicas ao longo do tempo, é baixa em comparação com a função legislativa do executivo” (*idem*, p. 14), Moisés argumenta que o Congresso quase sempre “tem desempenhado um papel mais reativo do que proativo”, sustentando que “as proposições de iniciativa dos próprios parlamentares limitam-se a algumas poucas políticas distributivistas, localistas e simbólicas, em grande parte incapazes de alterar o status quo ou de introduzir políticas públicas relevantes” (*idem*, p. 9). Vale a observação de que o autor está se referindo às proposições individuais de parlamentares.

De acordo com a análise de Moisés, que tem como fonte a base de dados do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), e se nossa leitura estiver correta, do total das 2701 proposições legislativas levadas ao Plenário entre 1995 e 2006¹¹⁸ originadas do executivo ou do legislativo, 2310 (85,5%) foram originadas pelo executivo; 391 (14,5%) pelo legislativo. Dentre as originadas pelo legislativo, dois terços (2/3), isto é, duzentas e cinquenta (250) propunham alguma alteração em legislação. Nas palavras do autor

Embora dois terços dos projetos atendessem a função básica do parlamento de propor ou alterar leis, o seu volume numérico (250) quando comparado com as proposições feitas pelo executivo (1.072) é pouco relevante, e representa, em muitos casos, apenas proposições de alteração de iniciativas desse poder, sem falar que um terço das iniciativas do legislativo dizia respeito a homenagens (MOISES, 2011, p. 16).

Compatível com essa análise e também com os resultados apresentados aqui sobre a tramitação das proposições da CLP no processo legislativo, em entrevistas com funcionários da CLP, falando sobre o rito de tramitação das proposições da comissão, é interessante que Cláudio Paes argumenta que a comissão,

teve a infelicidade de, em 2002, ser promulgada a Emenda Constitucional 32 que mudou o rito de tramitação das medidas provisórias (sic). A partir de então a pauta da Câmara e do Senado vive trancada por essas medidas. Então os projetos de iniciativa da Comissão são apreciados nas comissões temáticas, nas comissões de mérito e chegam no Plenário. Ficam prontos para ordem do dia, e não conseguem ser inclusos. Uma das razões é porque a pauta da Câmara vive trancada por medidas provisórias. (2012, Entrevista, Cláudio Paes).

118 Sem especificar qual o universo total das proposições que poderiam ser levadas ao Plenário.

Seguindo a análise, pareceu interessante observar, dentre as proposições da CLP que estão para a pauta no Plenário, o tempo que aguardam. Antes cabe a anotação de que das 38 proposições que estão prontas para a pauta, quatro (4) são de proposições originárias de SUGs apresentadas à CLP em 2001; dez (10) de SUGs apresentadas em 2002; seis (6) de SUG apresentadas em 2003, como se pode perceber no quadro que segue, observando que o número da SUG está acompanhado do ano que em foi protocolada.

No entanto, aparentemente (não temos alguns dados, estão em branco no quadro) as proposições que estão há mais tempo efetivamente prontas para pauta aguardam desde 2004 para serem deliberadas em Plenário. Mas a maior parte dessas trinta e oito entrou na fila somente em 2010 ou 2011.

Para se ter uma ideia, o tempo médio de tramitação dos projetos de lei (PL) em geral que originaram norma jurídica na Câmara em 2005, foi de 2,7 ano, ou 32 meses. Dos 76 PLs que originaram norma jurídica, apenas oito tramitaram em menos de um ano. Dezoito (18) tramitaram por um ano. Vinte e três (23) por dois anos. Três (3) por três anos. Quatro (4) por dez anos. Cinco (5) por sete anos e assim por diante como se pode conferir em anexo. Em 2006 esse tempo médio foi de aproximadamente 31 meses, tendo PLs que demoraram 14 anos até serem aprovados. Mas, em geral, como se pode verificar pelos quatro anos que temos os dados disponíveis nos *Anuários Estatísticos*, o tempo médio de tramitação de PLs que originaram norma jurídica é aproximadamente três anos (ou para ser mais preciso 2,94)¹¹⁹.

Então, o tempo médio de tramitação das proposições da CLP (isto é, o tempo após iniciarem os trâmites no processo legislativo), ou melhor, da maioria das proposições da CLP ainda encontra-se dentro do tempo médio dos PLs que foram votados em Plenário entre 2005 a 2008. Mas, como essas proposições ainda não foram apreciadas e não sabemos quando o serão, não é possível ariscar dizer que esse tempo médio permanecerá o mesmo de outras proposições. A única proposição da CLP (PL 5828/2001 originada da SUG 01/2001) que se transformou em

119 Compatível com essa análise, segundo Moisés (2011) o tempo médio de tramitação das proposições do legislativo é de 964,5 dias, para o período que abrangeu sua análise (1995-2006), ou seja, aproximadamente três anos. Vale a pena conferir, nas palavras do autor, a passagem em que registra esse dado comparando o com tempo de tramitação das proposições do executivo: “A média de tramitação é de 271,4 dias para o executivo e de 964,8 para o legislativo, ou seja, três vezes e meia mais no último caso, quase todo o tempo de mandato de um deputado; a depender da data de apresentação das iniciativas, elas sequer são aprovadas durante esse período. O efeito dessa situação pode ainda ser maior para os deputados de primeiro mandato, cuja inexperiência raramente permite que apresentem desde o seu período inicial projetos de interesse dos eleitores. (Moisés, 2011, p 18).

QUADRO 4
Proposições da CLP prontas para pauta em Plenário

SUG (data)	Transformada na Proposição: (data)	Pronta para a pauta do Plenário desde:	Tempo aproximado (ano) de tramit. no processo legislativo
16/2001	Apensada à SUG 2/2001 (PLP 294/2002)		
01/2001	PLP 294/2002		
23/2001	PL 1058/2003	02.08.07	4
06/2001	PL 6843/2002	21.06.10	8
25/2002	PL 6842/2002		
35/2002	PL 7367/2002	11.08.11	9
42/2002	PLP 328/2002		
56/2002	PL 7498/2002		
57/2002	PL 7067/2002		
59/2002	PL 959/2003	20.10.05	2
73/2002	PL 7432/2002	10.12.04	2
78/2002	PL 1308/2003	14.09.04	1
80/2002	PL 2314/2003	14.12.06	3
83/2002	Apensada à SUG 59/2002 (PL 959/2003)	20.10.05	2
11/2003	PLP 63/2003		
24/2003	PL 1972/2003	14.06.04	1
03/2003	PL 2849/2003	06.09.05	2
32/2003	PL 1223/2003	21.06.10	7
55/2003	PL 3379/2004	21.06.10	6
57/2003	PL 3378/2004	24.08.05	1
76/2004	PL 4716/2004	21.06.10	6
80/2004	PL 5462/2005		
100/2005	PL 5851/2005	21.06.10	5
103/2005	PL 6030/2009	05.10.09	0
141/2005	PL 1525/2007		
199/2006	PL 7293/2006	19.03.08	2
220/2006	PL 1526/2007	11.12.07	0
37/2007	PL 2352/2007	03.05.11	3
78/2007	PL 1502/2011	10.06.11	0
85/2007	PL 5614/2009	05.08.09	0
91/2007	PL 3768/2008	12.08.08	0
104/2008	Apens. à SUG 103/2005 (PL 6030/2009)	05.10.09	0
108/2008	PL 4133/2008	27.10.08	0
116/2008	PL 4353/2008	17.06.10	2
132/2009	PL 5765/2009	24.08.11	2
151/2009	PL 5948/2009	05.05.10	1
191/2009	PL 7113/2010	09.12.11	1
214/2010	PL 7873/2010	21.11.11	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>. A coluna *pronta para a pauta desde* elaborada a partir do “Siga a tramitação das sugestões apresentadas na CLP” disponível no site da CLP. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/tramitacao-das-aprovadas>.

lei (Lei 11.419/2006) tramitou durante cinco anos, como já indicado no final da seção anterior, antes de se aprovada em Plenário.

De todo o modo, talvez seja interessante observar, para finalizar, que no caso dos deputados, uma forma de tentar contornar a situação de “supremacia do executivo” (MOISES, 2011)¹²⁰, é usar o poder conclusivo das comissões para verem suas proposições aprovadas. Como vimos, não existe essa possibilidade, em termos regimentais, para comissões permanentes. Nesse sentido, e a título ilustrativo, Queiroz (2011) comenta um caso curioso:

Comparativamente, pode-se elencar dois exemplos de projetos de conteúdo simples, para ilustrar a questão: o PL 5462/2005, da Comissão de Legislação Participativa, que institui o Dia Nacional do Voluntário; e o PL 2036/2007, de autoria do deputado Jilmar Tatto (PT-SP), que institui o Dia Nacional do Paisagista. Ambos propõem a criação de uma data comemorativa, porém o primeiro por ser de iniciativa de comissão deverá ser

¹²⁰ Como o autor sinaliza em diversas ocasiões no texto: “mesmo quando se considera apenas as iniciativas legislativas dos dois poderes que não estão limitadas pelas prerrogativas específicas e únicas dos presidentes, a *primazia de legislar é do executivo e não do parlamento*” (MOISÉS, 2011, 17). Em outra passagem: “os dados apresentados tanto para períodos curtos como longos de tempo apontam na mesma direção, ou seja, para uma quase *completa primazia do executivo em relação ao legislativo no que se refere ao processo de produção legal* e para uma baixa capacidade de iniciativa de parte do parlamento brasileiro”. E corroborando sua hipótese, já indicada no texto anteriormente, “a conclusão que isso sugere a supremacia do executivo no que diz respeito à produção legislativa de fato implica em uma significativa diminuição da capacidade de iniciativa do parlamento”. (*idem*, p. 18).

submetido a plenário, enquanto o segundo está sujeito à apreciação conclusiva das comissões. O de autoria da CLP, apesar de ser mais antigo ainda está na Câmara aguardando votação pelo plenário, ao passo que o de autoria do parlamentar, mesmo sendo mais recente, pelo fato de ser submetido a regime conclusivo das comissões, já foi aprovado na Casa e enviado ao Senado. (QUEIROZ, 2011, p. 34-5)

Aliás, a grande maioria das proposições legislativas apresentadas na Câmara tem sua forma de apreciação conclusiva nas comissões (*cf.* **nota 130**, p. 168). Para não estender mais a questão, isso pode ser melhor verificado em anexo. Cabe apenas indicar que mais de 58% das proposições apresentadas na Câmara tem sua forma de apreciação utilizando o poder conclusivo das comissões, ao passo que 30% das apresentadas devem ser apreciadas em Plenário (algumas proposições não apresentam esse dado). Tais números correspondem às médias para os anos entre 2005 e 2008 (*cf.* **Anexo VII**).

O exposto sugere que, no que se refere ao processo legislativo, seria necessário dotar a CLP de mecanismos que garantissem o encaminhamento de suas proposições conforme determina do RICD, dando maior peso à sua concepção de *legislação participativa*.

Assim, parece razoável imaginar que esse alto custo (em tempo de tramitação tanto na CLP quanto no processo legislativo), pode vir a desestimular a incidência de organizações por meio desse mecanismo. Verificar o modo como organizações recorreram a CLP, ou em outras palavras, como diversas organizações incidiram sobre o mecanismo ao longo do tempo pesquisado, é o ponto de partida da próxima seção, a qual passamos imediatamente.

4.3 AS ORGANIZAÇÕES CIVIS

Essa seção estrutura-se em dois momentos. Nesse primeiro, dado que não tratamos especificamente do assunto anteriormente e por oportuno que parece, demonstraremos e discutiremos os dados referentes ao total de organizações que submeteram sugestões à CLP. Trata-se das 189 organizações que, no conjunto, submeteram o total de 861 SUGs. Tentaremos fazer uma análise sobre o modo como essas organizações recorreram à CLP durante o período analisado. Após, num segundo momento, o nosso universo de organizações reduz-se para 95. Trata-se das organizações que submeteram alguma das 530 SPL. Na ocasião, a análise pretende-se mais aprofundada, pois tentaremos demonstrar, tendo como fonte de referência entrevistas

realizadas com algumas organizações, alguns aspectos da *relação* de algumas organizações com a CLP, bem como alguns aspectos da *percepção* dessas organizações sobre o processo de *legislação participativa*, o que permitirá explorar a riqueza empírica que envolve esse referencial.

Embora limitado, esse procedimento nos permitirá também trazer uma noção, propósito maior da seção, de *como tem se dado a incidência* de diversas organizações por meio da CLP. Em outras palavras, procuramos responder: como diversas organizações têm se apropriado desse mecanismo que buscou incorporá-las na iniciativa legislativa no âmbito federal? Ou ainda, visto por outra óptica: a CLP promove algum tipo de seletividade dos atores para além de suas disposições regimentais? (*cf.* **seções 4.1.1; 4.1.2**). Para enfrentar essas questões tentaremos demonstrar, entre outros pontos, quantas organizações submeteram que número de sugestões, quais organizações que mais submeteram sugestões, quantas organizações tiveram sugestões legislativas de projetos legislativos (SPL) aprovadas, etc. Enfim, em última instância, tentaremos levantar elementos que nos permitam refletir sobre os possíveis efeitos desse processo, tendo por referência os problemas levantados em nossa **Introdução**, e que serão retomados apenas no final deste capítulo.

Passando então a exposição da investigação, o que primeiro salta aos olhos, tomando como variáveis o número total de organizações e o número total de sugestões apresentadas, é que várias organizações submeteram mais de uma sugestão. Isso é algo que parece evidente desde o início. O que talvez não seja tão evidente é que algumas organizações submeteram dezenas, e, até mesmo, uma única organização submeteu mais de uma centena de sugestões, como veremos detalhadamente.

Antes, observaremos o gráfico a seguir (GRÁFICO 12) que sistematiza a quantidade de organizações diferentes que enviaram sugestões à CLP, por ano (observe que por enquanto sem especificar a quantidade de SUGs). O ano que teve maior diversidade de organizações iniciando SUGs foi 2006, com 41 organizações; seguido de 2002 com 37. Nesses termos, o ano com menor nível de diversidade de organizações signatárias de SUGs foi 2010, com apenas 14 organizações distintas.

É interessante observar que, tomando o número de organizações proponentes de 2001 a 2006 (o que corresponde a cinco anos e meio, pois 2001 conta apenas um semestre), temos uma média de 33 organizações distintas por ano. De 2007 a 2011 (cinco anos), temos uma média consideravelmente menor de 18 organizações que iniciaram sugestões, por ano. Parece que há um

fator forte que provocou essa redução. Mas esse fator não está relacionado ao custo do tempo de tramitação das sugestões. E sim, trata-se da perda de prerrogativa da CLP, em 2006, de apresentar propostas de emendas às leis de diretrizes orçamentárias (LDO), como vimos na seção específica dessas SUGs no capítulo anterior.

Tais dados corroboram o que fora assinalado, em entrevistas, por funcionários da CLP. Perguntada sobre o perfil das organizações que recorrem ao colegiado, a secretária da comissão, Sonia Hipólito, afirmou haver perfis distintos. Um deles seria de organizações muito pequenas e desconhecidas que foram até a CLP para apresentar somente propostas à lei de diretrizes orçamentárias. Depois da perda desta prerrogativa essas organizações não mais compareceram para apresentar outros tipos de sugestões.

Pode-se especular, a partir do que fora sugerido, que algumas dessas pequenas organizações são ligadas a deputados, ou seja, fazem parte de sua base eleitoral, que as indicaram para esta ação. O que, diga-se de passagem, se for o caso, a princípio não parece haver ilegalidade (ou imoralidade), a não ser que, supondo que as sugestões dessas organizações tenham sido aprovadas, os recursos tenham sido desviados para outras finalidades como, por exemplo, para benefício pessoal ou individual. Mas tratar problemas dessa ordem exigiria pesquisa também de outra ordem.

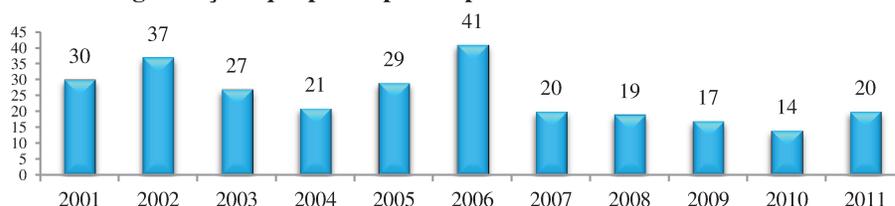
Contornando-o então, o que percebemos é que realmente algumas pequenas organizações recorreram à CLP apenas para protocolar somente emendas ao orçamento anterior a 2006. Algumas delas, para ilustrar, podem ser citadas, assinalando o que fora sugerido: a Associação comunitária dos pequenos produtores rurais de Bela Vista (BA), por exemplo sugere: “fazemos o uso do presente para solicitar através da [CLP] uma subvenção mensal para a nossa Associação no valor de R\$ 600,00 (Seiscentos Reais), com o objetivo de apoiar os trabalhos de Assistência aos nosso associados, formado por mini e pequenos produtores rurais” (SOA 5/2002). Algo parecido é sugerido pela Associação comunitária pequenos produtores rurais de Pau Santo e pela a Associação comunitária dos pequenos apicultores e moradores de Alagadiço (PE).

Já a organização Obra social nossa Sr.^a da Glória- Fazenda Esperança, “solicita recursos no valor de R\$15.000.000,00 (quinze milhões de reais) para a expansão do trabalho desenvolvido na recuperação de dependentes químicos” (SOA 12/2004). Para finalizar esses exemplos, cabe um caso curioso: a Associação Comunitária dos moradores da Villa Portal dos Pinheiros (RS), sugere num mesmo ano (2006), por exemplo, “proposta orçamentária para 2007 no valor de R\$

15.000.000,00 para o programa ‘revitalização de bacias hidrográficas em situação de vulnerabilidade e degradação ambiental’, ação ‘reflorestamento de nascentes, margens e áreas degradadas do São Francisco – nacional’, do Ministério da Integração Nacional” (SOA 29/2006); e “proposta orçamentária para 2007 no valor de R\$ 3.000.000,00 para o programa ‘segurança de voo e controle do espaço aéreo brasileiro’, ação, operação e manutenção de equipamentos e sistemas do controle do espaço aéreo brasileiro – nacional’, do Ministério da Defesa” (SOA 27/2006).

GRÁFICO 12

Quantidade de organizações que participaram por ano na CLP



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Para avançar, podemos analisar o gráfico acima ainda mais de perto. Para efeito analítico podemos chamar cada unidade de “entrada”. Para entender, se cada organização tivesse enviado SUGs em apenas um ano teríamos 189 “entradas”. Por esse procedimento, no ano de 2001, por exemplo, tivemos 30 “entradas”, ou seja, 30 organizações diferentes submeteram SUGs à CLP. Assim, sugestões apresentadas pela mesma organização em anos diferentes representam “entradas” diferentes. Note novamente que aqui não é considerada a quantidade de sugestões.

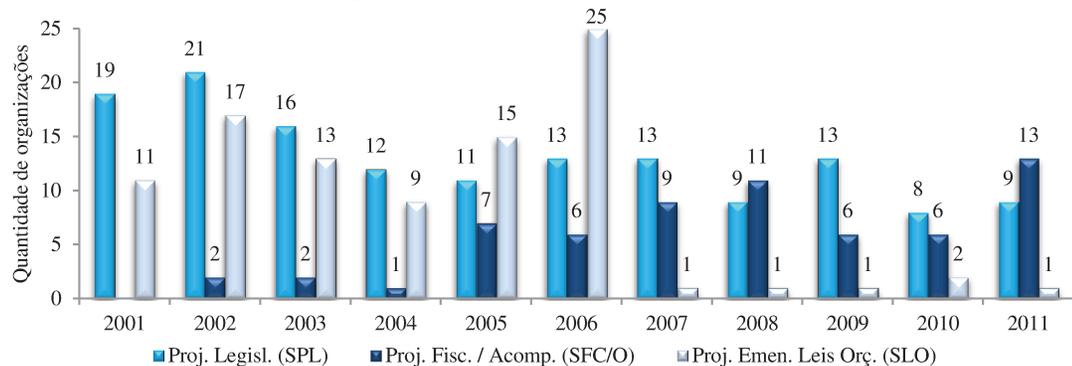
Tomando esse procedimento, observa-se que várias organizações enviaram sugestões em mais de um ano. Considerando o total de “entradas” temos 275 recorrências à CLP. Ou, em outras palavras, esse é o número de vezes que a CLP recebeu SUGs ao longo do período analisado, considerando o número de organizações diferentes por ano.

O interessante, como demonstra o gráfico a seguir, é que se continuarmos olhando as “entradas” introduzindo a variável *campo das proposições legislativas*, o número de “entradas” aumenta para 303. A explicação básica é que várias organizações submeteram em mais de um ano mais de uma SUG que incidiam sobre vários tipos de proposições legislativas, isto é, em mais de um campo das proposições.

GRÁFICO 13

Recorrência das organizações à CLP

(por ano e por campo das proposições legislativas)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Para ilustrar o que fora dito acima e os dados desse último gráfico, pode-se mencionar que, por exemplo, o Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul enviou SUGs para a CLP em todos os anos de 2005 a 2011, tanto SPL quanto SFC/O; a Federação Nacional dos Odontologistas enviou SPLs nos anos 2001, 2002 e 2008; o Instituto FGTS Fácil enviou SPL e SFC/O nos anos 2003, 2004, 2007, 2008 e 2011. Pode-se citar ainda a Associação dos Esteticistas de Niterói que enviou uma SPL (2002) e uma SFC (2005) e a Associação Comunitária do Chonin de Cima que enviou diversas sugestões em todos os anos de 2001 a 2007 em todos os campos das proposições legislativas. Já o Centro Feminista de Estudos e Assessoria enviou SLO em todos os anos de 2005 a 2011 e SFC/O em 2008, 2009 e 2011. O Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Comunitárias enviou sugestões de SPL (2004) e de SFC (2006). A Associação Brasileira de COHABs enviou SLOs (uma em 2001 e uma em 2002), e uma SPL (2002). Enfim, tais exemplos poderiam se estender até o número total (303) de “entradas”.

Assim, esses dados parecem ilustrar como se deu um dos aspectos relacionados à diversidade de modos como várias organizações recorreram à CLP, ou, se quiser, como se utilizaram da CLP. Vale destacar, vendo pelo outro lado, que a CLP foi receptiva a tudo isso, o que talvez reforce a ideia de uma seletividade não intencional do mecanismo.

Dando continuidade, entretanto, percebe-se que, por exemplo, em 2001 dezenove (19) organizações enviaram *sugestões legislativas de projetos legislativos*; em 2002, foram 21; em 2003, dezesseis (16); em 2004, doze (12). Com a mesma operação pode-se observar ainda esses número de organizações por ano para os outros campos de proposições legislativas, tendo ainda

como referência o gráfico anterior (GRÁFICO 13). Vê-se que há uma queda no final do período pesquisado, registrando um pequeno aumento no número de organizações que enviaram SFC/O no final do período. Mas o importante a destacar é que, a despeito dos variados modos como algumas organizações recorreram à CLP, verificou-se que 123 das 189 organizações enviaram SUGs em apenas um ano do período e somente em um campo das proposições legislativas, o que revela ainda outra faceta.

Se introduzirmos a variável quantidade de SUGs (agora dispensando o campo da proposição legislativa), para melhor demonstrar o que foi sugerido acima, relacionada à quantidade de organizações, temos outro cenário. Para demonstra-lo, tomamos de forma aleatória as dez organizações que mais recorreram à CLP. Elas são responsáveis por 64% (das 861) das SUGs enviadas.

O Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul enviou 232 (27%) SUGs, entre SPL e SFC/O; o Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 95 (11%), entre SLO e SFC/O; a Associação Comunitária do Chonin de Cima, 68 (8%) nos três campos de proposições legislativas; o Instituto Ponto de Equilíbrio - ELO Social, 38 (4%), todas no campo SPL; o mesmo vale para o Conselho Administrativo Municipal de Grupiara que enviou 25 (3%) SPLs; A Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros submeteu 17 (2%) SUG, entre SPL e SFC/. Enfim, as outras organizações são o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe (16); a Associação Paulista do Ministério Público (15); a Associação Brasil Legal (11); o Movimento Ecumênico Mundial (11). Cabe destacar ainda que dentre essas dez encontram-se duas que enviaram apenas SLO. É o caso da já citada anteriormente Associação Comunitária dos Moradores da Villa Portal dos Pinheiros (11) e a Associação Comunitária dos Pequenos e Médios Produtores de Inhames, mandioca e outros (11).

Diante deste enquadramento, percebe-se que o número de organizações é consideravelmente menor que o número de SUGs. Nesse sentido, alguns trabalhos existentes sobre a CLP chamam a atenção para uma “baixa participação”: “se levarmos em conta que a criação da CLP ocorreu para permitir uma maior participação da sociedade civil no processo legislativo e político, a primeira conclusão a que podemos chegar é que o envolvimento das [organizações da sociedade civil] é ainda muito baixo” (BURGOS, 2007, p. 94). De forma mais sutil, mas talvez sugerindo o mesmo, também parlamentares que foram membros do colegiado aparentemente compartilham desse sentimento. No relatório de atividades da CLP de 2007, por

exemplo, o deputado Eduardo Amorim, presidente da CLP naquele ano, registra na apresentação do documento: “avançamos, não há dúvida, em relação aos anos anteriores. Temos consciência, no entanto, de que ainda precisamos caminhar a passos largos em busca de uma participação mais efetiva e mais próxima das entidades da sociedade civil organizada” (Relatório Anual da CLP, 2007). Em consonância, no Relatório de 2011 que registra as atividades de comemoração de dez anos da CLP, encontra-se registrada parte do que proferiu a deputada Luiza Erundina num dos eventos: “o trabalho da Comissão deve ser conhecido e divulgado para que a sociedade se aproprie efetivamente desse espaço, dessa conquista” (Relatório Anual da CLP, 2011).

Talvez, uma possível explicação para a assinalada falta de conhecimento, ou do “desconhecimento” do mecanismo, é que essa foi uma iniciativa exclusivamente institucional e talvez tenha encontrado dificuldades, sem por em pauta o mérito dessas dificuldades que podem ter sido intencionais ou não intencionais, de chegar ao conhecimento de vários atores sociais nos espaços societários em que tradicionalmente atuam. Todavia, e de forma não excludente, tal fato pode estar associado também ao descrédito do Legislativo e/ou a ineficiência dessa instituição (PAES [*et al*], 2011). Apesar de levantar esse ponto, não é o caso (está fora de nosso escopo), nem seria o momento, de aprofundá-lo. Mas parece inequívoco que há algum ponto de ligação disto com a incidência ou não incidência de organizações no Legislativo por meio da CLP.

No que tange a CLP, por exemplo, pode-se apontar que na mesma chave do “desconhecimento”, encontra-se sua “baixa divulgação” e que por sua vez pode ser associada à falta de acúmulo do colegiado. “Aqui nós não temos um crescimento, um acúmulo ano após ano” - foram os próprios servidores da CLP, em entrevista, quem chamaram a atenção para esse ponto. Sonia Hipólito, secretária da CLP comentou, ilustrando, que a comissão já teve jornalistas em seu quadro técnico em um ano em que o presidente da Comissão alocou dois CNEs (cargos de natureza especial) para essa função. Na ocasião (“salvo engano 2010”), explica, os trabalhos da comissão foram mais bem divulgados, inclusive com diversas matérias nos outros canais de interação da Casa e perfis em redes sociais. No ano posterior isso foi descontinuado.

A falta de acúmulo se dá, em larga medida, pela formação e mudança do colegiado (anual), mas principalmente pela ocupação do cargo da presidência. Nesse tocante, segundo a entrevistada: “é uma montanha russa, porque depende muito do presidente”. O presidente, relata, “é a peça chave [...], se ele não quer saber, se veio para cá só para pegar os cinco cargos [CNEs] [...], os movimentos sentem isso [...]. Claro que as entidades se ressentem disso, elas conhecem,

elas sabem [...] há uma retirada. As entidades, as mais combativas, se afastam. Porque?: ‘porque vou jogar água no moinho de não sei quem?’” - conclui se referindo ao possível comportamento de algumas organizações. Isso sugere que apesar de a CLP ter se constituído como uma “porta aberta” para as entidades, em alguns casos há fatores de interferência no processo, como o relatado acima. Isso contrasta, mas não exclui a questão da seletividade não intencional do mecanismo, como sugerido anteriormente.

De todo o modo, retomando o foco, chama atenção a heterogeneidade bastante ampla das organizações que recorreram a CLP. Pretendemos demonstrar esse aspecto de dois modos: por meio da distribuição espacial dessas organizações no território nacional e por meio da área de atuação delas, segundo aquilo que parece ser sua finalidade.

As 189 organizações encontram-se distribuídas em diversos recantos do Brasil. Mas o maior número delas (67), como se pode visualizar no mapa abaixo, tem sede em Brasília, no Distrito Federal. Dois parecem ser os fatores a explicar o fenômeno. A proximidade geográfica com o Congresso Nacional e o fato de que as organizações de grande porte, isto é, organizadas a nível nacional, têm sua sede na capital político-administrativa do país, como é o caso da Ordem dos Advogados do Brasil, da Academia Brasileira de Ciências, da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, do Movimento Nacional dos Direitos Humanos ou do Conselho Nacional de Umbanda do Brasil, entre muitas outras. Mas, existem também exemplos de organizações no nível local, como a Associação Comercial da Vila Planalto e a Associação Comunitária e Beneficente "Pe. José Augusto Machado Moreira", entre outras.

Há ainda na região centro-oeste outras organizações que enviaram sugestões para a CLP. Em Goiás (5), como a Associação Solidariedade e Integração de Valparaíso de Goiás e do Entorno; Federação Goiana de Ayahuasca; Sociedade Organizada Salvando o Cerrado; No Mato Grosso (1): Instituto Adventista Central Brasileiro de Educação e Assistência; e Mato Grosso do Sul: Centro de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos Marçal de Souza Tupã-I.

Verifica-se também que outra grande parte das associações tem sede nos estados do Sudeste (75 no total): em São Paulo são 41; no Rio de Janeiro, 19; e em Minas Gerais, 15. Encontra-se entidades organizadas a nível local, estadual e federal. Para breves exemplos, de São Paulo pode-se citar: Associação Amigos Moradores do Jardim Aloha; Associação dos Advogados de São Paulo; Sociedade Brasileira de Física; Associação Nacional dos Carroceiros e Catadores de Materiais Recicláveis. Do Rio de Janeiro: Associação Brasileira da Propriedade Intelectual;

Núcleo de Resistência Comunitária; Associação dos Esteticistas de Niterói; Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro. E de Minas Gerais: Centro Evangélico de Reabilitação e Trabalho Orientado de Uberlândia; Núcleo Mineiro de Obesidade; União dos Jurados do Brasil.

MAPA 1

Distribuição espacial das organizações civis

Por unidade da federação (UF) da sede da organização.

Observação: os pontos dentro de cada UF, que representam a quantidade de organizações, estão distribuídos aleatoriamente.



Estado	Quant. de organizações
DF	68
SP	41
RJ	19
MG	15
RS	8
PE	6
GO	5
CE	5
PR	5
SE	5
PB	4
BA	2
SC	2
AM	1
AL	1
MS	1
MT	1
Total	189

Fonte: Elaboração própria. Construído a partir da ferramenta on-line *i3GEO*. Disponível em: <http://mapas.mma.gov.br/i3geo/mma/openlayers.htm?ktrcpdb5pgce5m90iju4v19pc4>

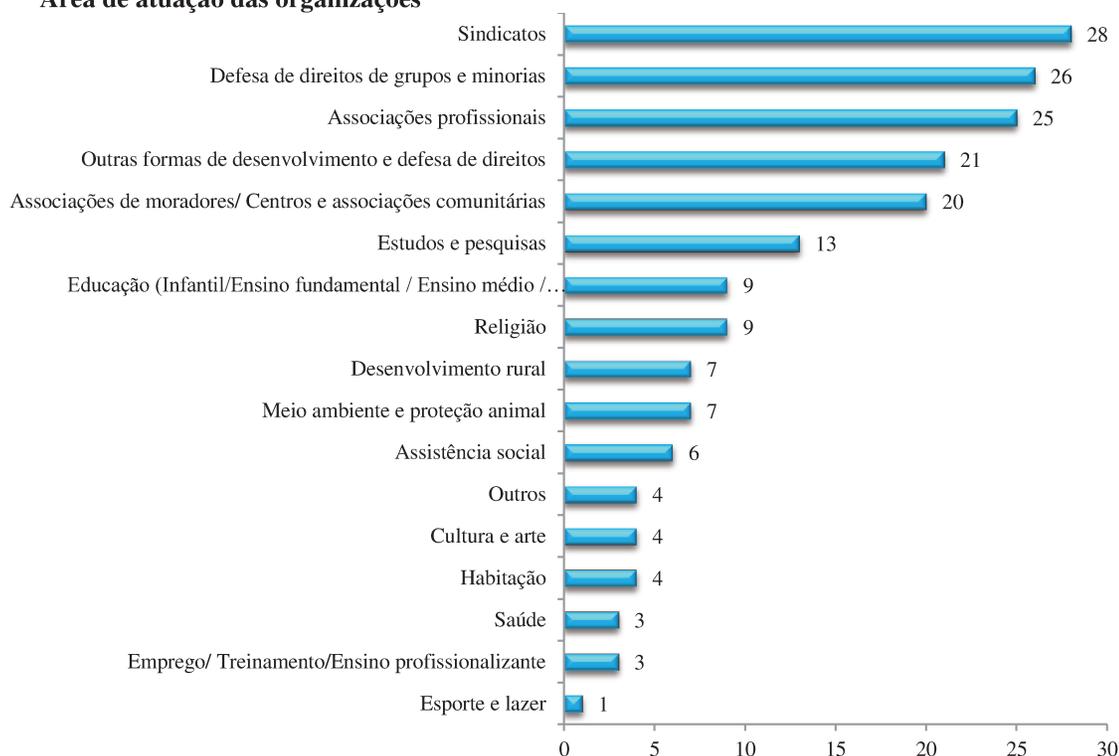
O Rio Grande do Sul sedia oito dessas organizações. Nos outros estados do Sul encontra-se cinco organizações no Paraná e duas em Santa Catarina. Nos estados do Nordeste há organizações em Pernambuco (6); no Ceará (5); em Sergipe (5); na Paraíba (4); na Bahia (2)¹²¹. Por fim, na região Norte temos uma organização no Amazonas (União dos Estudantes do Amazonas).

¹²¹ Para exemplo de organizações com sedes nesses estados podemos citar: Em Pernambuco: Associação Pankararu Fonte da Serra e Centro de Etnoconhecimento Sócio Ambiental Cauieré; Centro em Defesa da Vida. No Ceará: Associação Comercial do Crato; Associação Cearense de Magistrados; Associação Cearense Pró-Idosos; Associação Civil Alternativa Terrazul; Associação dos Voluntários do Hospital São José; No Sergipe: Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe; Sindicato dos Carroceiros de Nossa Senhora do Socorro; Associação Sergipana de Empresários de Obras Públicas e Privadas; Associação dos Demitidos da Petromisa de Sergipe; Movimento de Cursilhos de Cristandade do Brasil; Na Paraíba: Associação dos Pescadores do Município de Mamanguape; Centro da Mulher 8 de Março; Centro de Desenvolvimento e Capacitação Profissional Paraíba; Sociedade de Promoção do Desenvolvimento Científico e Social. Por fim, na Bahia: Associação Nacional do Advogados Afrodescendentes; Associação Comunitária dos Pequenos Apicultores e Moradores de Alagadiço

Uma vez demonstrado esse mapeamento, também no sentido de demonstrar a heterogeneidade das organizações, tentamos classificá-las segundo áreas temáticas, ou melhor, “áreas de atuação”, conforme a denominação do IBGE (cf. nota 17).

Segundo se pode observar no gráfico abaixo, os tipos de organização que mais recorreram à CLP têm suas áreas de atuação voltadas a categorias profissionais, isto é, *sindicatos* (28) e *associações profissionais* (25); e à defesa de direitos, representado pelos eixos, no gráfico, *defesa de direitos de minorias e grupos* (26) e *outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos* (21). Chama-se a atenção também para o número de organizações de nível local representado pelas associações de moradores e Centros e associações comunitárias (20).

GRÁFICO 14
Área de atuação das organizações



Fonte: Elaboração própria. Áreas de atuação definidas a partir do estudo *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil – 2005* (IBGE/IPEA, 2008). Classificação do autor dessa dissertação (ver nota 18, p. 16).

Em anexo encontra-se uma lista (numerada) das 189 organizações classificadas conforme esses eixos, isto é, pela área de atuação (cf. **Anexo I**). Então, não é o caso aqui de seguir, como nos tópicos anteriores, exemplificando com tipos de organizações em cada eixo. Ao invés disso, tomaremos outro procedimento, tentando aprofundar alguns casos como indicado no início da

seção. Assim, além das considerações sobre a relação e a percepção de algumas organizações sobre a CLP, teceremos também alguns breves apontamentos descritivos no sentido de tentar esboçar alguma possível relação entre a área de atuação de algumas organizações o eixo temático das sugestões que submeteram. Para tanto, precisamos traçar um recorte, já indicado no início da seção.

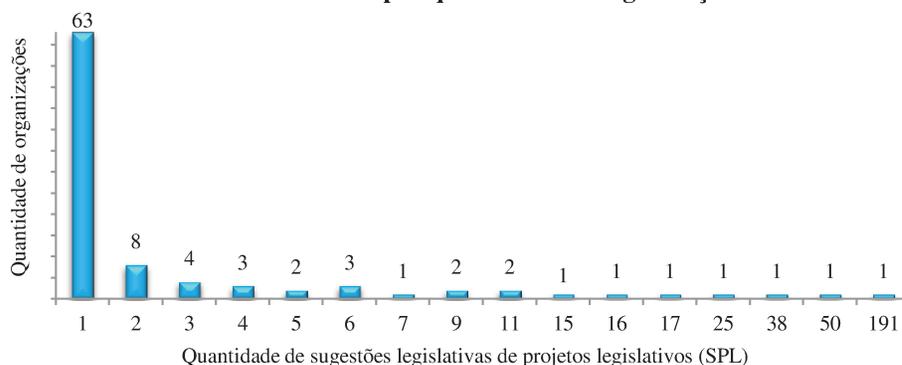
Chamamos a atenção, então, para que agora entraremos naquilo que chamamos de segundo momento, com a finalidade de aprofundar ainda mais a análise sobre as organizações e sua relação com a CLP. O universo das organizações trabalhadas a partir desse momento reduz-se do total de 189 para as 95 organizações que enviaram alguma sugestão que incide sobre a iniciativa das leis, isto é, alguma das SPLs.

4.3.1 Organizações e a utilização da CLP quanto às sugestões legislativas de projetos legislativos: aprofundando alguns casos

Para introduzir o proposto, talvez seja interessante antes observar alguns dados. O gráfico a seguir demonstra a quantidade de SPL submetidas, que perfaz o total de 530, pelas noventa e cinco (95) organizações agora em foco.

É interessante notar que 63 organizações enviaram apenas uma (1) SPL; oito (8) organizações enviaram duas; quatro (4) organizações enviaram três; e assim por diante, como demonstra o gráfico abaixo. Em contraste, percebe-se que poucas organizações enviaram uma

GRÁFICO 15
Quantidade de SPL submetidas à CLP por quantidade de organizações



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

quantidade relativamente muito maior dessas SUGs. Apenas sete (7) organizações foram responsáveis pelo envio de 353 SPL: três organizações enviaram respectivamente 15, 16 e 17 SUGs; uma outra enviou 25 e assim por diante. Mais emblemático ainda é que apenas uma única organização, o Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul, enviou sozinha 191 SPL.

Todavia, dentre aquelas 63 organizações que enviaram apenas uma SPL, 35 (56%) tiveram seus projetos aprovados. Dentre as 95 organizações que enviaram alguma SPL à CLP, 63 (66%) tiveram alguma sugestão aprovada.

Para visualizar, a tabela abaixo relaciona as organizações que tiveram SPL aprovados na CLP. Em anexo é possível visualizar o mesmo de forma ainda mais detalhada: as ementas das SUGs por eixo temático acompanhada do número da proposição legislativa em que se transformou (*cf. Anexo II*).

TABELA 8

Relação das organizações que tiveram SPLs aprovados na CLP

(organizações em ordem alfabética; quantidade de sugestões aprovadas por proposição legislativa)

Associações	EPL	PL	PLP
Ação Total dos Indivíduos da Terra Unidos em defesa da Ecologia		1	
Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento e Instituto para Promoção da Igualdade		1	
Associação Amigos Moradores do Jardim Aloha	1		
Associação Brasil Legal	3		1
Associação Brasileira da Indústria Fitoterápica		1	
Associação Brasileira da Propriedade Intelectual		4	
Associação Brasileira de Acessibilidade		1	
Associação Brasileira de COHABs		1	
Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação		1	
Associação Cearense de Magistrados		1	
Associação Comunitária do Chonin de Cima		20	
Associação das Câmaras Municipais da Microrregião Doze		1	
Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros			1
Associação dos Advogados de São Paulo		3	
Associação dos Esteticistas de Niterói		1	
Associação dos Juízes Federais do Brasil		4	
Associação dos Moradores de Guaianazes		1	
Associação dos Terapeutas Naturalistas Alternativos na Saúde e Cultura do Brasil		1	
Associação Eduardo Banks	1		
Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho		1	
Associação Paulista do Ministério Público	1	11	
Associação Secundarista e Universitário de Alagoas		1	
Casa do Compositor Musical		1	
Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro		2	
Confederação Nacional do Comércio	1		
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura		1	
Conselho Administrativo Municipal de Grupiara		8	
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	3	44	2
Coordenação Federativa de Trabalhadores do Estado do Paraná		1	
Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa da Moradia			1
Federação das Indústrias do Distrito Federal e outras		2	
Federação de Associações e Departamentos de Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo			1
Federação dos Mutuários e Associações de Moradores do Estado de São Paulo			1
Federação dos Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras		1	

Federação Nacional dos Odontologistas		2	
Federação Nacional dos Terapeutas		1	
Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e afins		1	1
Fórum da ONGs Ambientalistas do Distrito Federal e Entorno			1
Grupo Sempre Ativa		1	
Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo		3	1
Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Comunitárias		1	
Instituto Brasileiro de Políticas da Juventude		1	
Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Humano		1	
Instituto de Direito Comparado e Internacional de Brasília		1	
Instituto de Estudos Socioeconômicos		1	1
Instituto FGTS Fácil	1	3	
Movimento Ecumênico Mundial		4	
Núcleo de Resistência Comunitária		1	
ONG Instituto de Apoio Popular		1	
Ordem dos Advogados do Brasil	1	3	
Sind. dos Propagandistas e Vendedores de Produtos Farmacêuticos de S. José do Rio Preto		1	
Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe		1	
Sind. dos Trabalhadores em Entidades Culturais e Recreativas no Estado de Minas Gerais		1	
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins de Marília e Região	1		
Sindicato dos Trab. Promotores, Repositores e Demonstradores de Merchandising do Est. de São Paulo.		1	
Sindicato Médico do Rio Grande do Sul		2	
Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional		1	
Sindicato União dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de São Paulo	1		
Sindicatos dos Especialistas do Magistério Oficial do Estado de São Paulo		1	
Sindicatos dos Peritos Criminais do Estado de São Paulo		1	
União dos Estudantes do Amazonas		1	
União dos Jurados do Brasil		1	
União Nacional dos Estudantes		1	
Total		14	152
			11

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

É pertinente notar, ainda que um tanto óbvio pelo o que já foi exposto, que o Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul é a organização que teve mais SUG aprovadas e também mais reprovadas (rejeitadas, devolvidas ou prejudicadas) como se pode depreender da tabela abaixo. Mas dentre as organizações (*cf.* GRÁFICO 15) que mais enviaram SUGs, existe uma que não teve nenhuma aprovada, o Instituto Ponto de Equilíbrio - Elo Social. Todas as SUGs dessa organização foram devolvidas.

Na tabela abaixo podemos verificar que do total das SUGs (353) dessas sete organizações, 332 tinham sido apreciadas pela CLP até o final de 2011. Noventa (27% das apreciadas) foram aprovadas, isto é, convertidas em proposição legislativa da Comissão.

Se das 530 SPL, 352 foram enviados por apenas sete organizações, o restante (177 SPLs) foram enviadas por 88 organizações distintas. Dessas 88 organizações, 58 tiveram 87 SPL aprovados. Vistos dessa forma, esses dados permitem ter uma ideia da ampla pluralidade de organizações que tiveram SUGs aprovadas na CLP. Como visto anteriormente, pluralidade não só das organizações que tiveram sugestões aprovadas, mas das organizações em geral que recorreram à CLP.

TABELA 9

Organizações que mais enviaram SPLs à CLP

(relação entre a quantidade de sugestões de projetos legislativos enviados pelas organizações, apreciados na CLP e aprovados, ou seja, transformados em proposições legislativas)

Organizações	Sugestões Legislativas de Projetos Legislativos		
	Enviadas	Apreciadas	Aprovadas
1. Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul	191	171	48
2. Associação Comunitária do Chonin de Cima	50	50	20
3. Instituto Ponto de Equilíbrio - ELO Social	38	38	
4. Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	25	25	8
5. Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros	17	17	1
6. Sind. dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe	16	16	1
7. Associação Paulista do Ministério Público	15	14	12
Total	352	331	90

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Com a finalidade de enriquecer a proposição acima pareceu interessante na investigação procurar saber quais alguns dos aspectos da percepção de algumas organizações sobre o processo do modelo institucional assumido pela CLP. Para tanto, foram realizadas algumas entrevistas, conforme exposto na seção metodológica, com o intuito justamente de averiguar a percepção sobre a utilização da CLP, as quais apresentamos a seguir.

O Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul (Condesesul), segundo informa em entrevista um representante da organização, o promotor de justiça André Luiz de Melo da Comarca de Estrela do Sul (MG), ficou sabendo da existência da CLP em algum momento por meio da Internet. O Condesesul é uma organização voltada à segurança pública, uma espécie de conselho de segurança pública. Atua principalmente com medidas de nível local, entre as quais está a captação de recursos para a compra de viaturas e construção de cadeias¹²². Os membros da organização têm relação com o principal eixo temático da mesma, ou seja, atuam na área de segurança pública, Mas também, como relata o promotor André, o conselho conta com membros da comunidade em geral. E área atuação vai além da segurança pública se aproximando de outras como o direito das crianças e adolescentes e defesa do consumidor, segundo o entrevistado.

¹²² Para outro estudo sobre o Condesesul e sua relação com a CLP ver o trabalho monográfico de Silva (2006). Nesse ponto específico, a análise desse estudo está em consonância com a desenvolvida aqui. O autor vai além, informando ainda que o Condesesul foi criado em 1999 e que recebe repasses financeiros do Ministério público por meio de transações penais: “As transações penais constituem um mecanismo disposto na Lei 9099/95 por meio do qual o Ministério Público propõe ao autor de uma infração de menor potencial ofensivo a aplicação de pena restritiva de direitos ou multa. Quando o Ministério público propõe uma multa e o autor da infração aceita a proposta, o valor pago vai para entidades da sociedade civil consideradas de utilidade pública devidamente registradas junto ao Poder Público”.

No que diz respeito à relação com o poder público o Condesesul está mais voltado ao judiciário. Mas uma vez decidido pela atuação por meio da CLP, o promotor André Luiz recebeu uma espécie de delegação para elaborar as SUGs, submetendo-as ao colegiado da organização para aprovação e possíveis alterações, antes de enviá-las à CLP. Assim, o responsável por elaborar as SUGs é o próprio promotor, o que explica o alto nível técnico das SUGs apresentadas, mas quem as assina é a presidente do Conselho, como se pode conferir acessando-as na internet. Enviaram as primeiras propostas à CLP em 2005 e depois em todos outros anos até 2011.

A maior parte das SUGs submetidas por essa organização encontra-se no eixo temático direito penal e processual penal, 52, das quais foram aprovadas 13. Mas também enviaram sugestões nos eixos de Organização política administrativas do Estado e Direito Civil e processual civil, das quais foram aprovadas dez e sete respectivamente. No eixo administração pública foi aprovada uma e direitos humanos e minorias, cinco, além do trabalho e emprego em que foram aprovadas três. Todas as SUGs aprovadas por eixo temático podem ser visualizadas em anexo, com suas respectivas ementas (*cf. Anexo II*).

O promotor André explica que elabora as SUGs a partir de sua experiência profissional. Sempre que se depara com alguma inconformidade na legislação procura, de alguma forma, sanar o problema. Encontrou na CLP um espaço para tentar proporcionar algumas possíveis soluções no nível da legislação federal. Argumenta que, muitas vezes, não é o caso de estar certo ou errado naquilo que se propõe, mas sim de demonstrar que há um problema e dessa forma almeja ensejar algum debate: “nossa finalidade não é substituir o legislativo” (2013, Entrevista, André Luiz), destaca.

O que está em jogo, segundo afirma, é deixar a ideia para que seja debatida e aproveitada de alguma forma. Inclusive cita casos de SUGs do Condesesul que foram rejeitadas na CLP e que se transformaram em PL pelas mãos de outros deputados em alguma outra ocasião, exemplificando com pelo menos dois casos de que tem conhecimento, não sendo o caso citá-los aqui.

O promotor afirma ainda já ter recorrido a outros canais ou meios para os mesmo objetivos antes da CLP. Comenta, por exemplo, o caso de um projeto que apresentou a um deputado “há quatro anos, e só agora” ele foi apresentado como proposição. Na CLP, alega, a sugestão é enviada e fica lá no banco de dados, “se alguém quiser se aproveitar, nós não temos

ciúmes” (*ibidem*) – explica dizendo que deseja apenas que suas SUGs provoquem o debate e, se for o caso, sejam aprovadas, independente do meio.

Quando solicitada, o que já ocorreu em algumas ocasiões, a organização presta esclarecimentos sobre suas sugestões à CLP, exercendo assim um “lobby sutil”. Destaca André: “é sempre mais no sentido de esclarecimentos”. O que há muitas vezes, segundo afirma, é um “lobby contrário”, isto quer dizer, lobby de algumas grandes organizações corporativas, por terem interesses ameaçados, contra as SUGs enviadas pelo Condesesul. Conta que isso é claramente perceptível e que há uma grande desvantagem entre essas organizações e as pequenas organizações. Exemplifica comentando uma audiência pública para a qual foi chamado na CLP. Existiam três grandes organizações que compuseram a mesa e dispuseram de 15 minutos cada para tratar de determinado assunto (não especificou o qual) ao passo que ele, que foi convidado para a audiência mas não para a mesa, dispôs de apenas três minutos de fala para defender seu ponto de vista.

Passando agora ao caso de outra organização que também tem destaque aqui por sua atuação por meio da CLP, a Associação comunitária do Chonin de Cima (ACCOCI), indicamos que Chonin de Cima é um vilarejo com cerca de dois mil habitantes localizado a cerca de 30 km do centro do município de Governador Valadares (MG), ainda hoje sem internet. Conheceram a CLP por meio da TV Câmara, segundo informa o professor Fábio, representante da organização que nos concedeu entrevista. A associação, que conta com cerca de 50 membros, segundo relatado na entrevista e dentro de seus limites, possui dinâmica ativa, pois já realizaram, por exemplo, diversos tipos de manifestações e audiências públicas na Câmara dos Vereadores em busca de melhorias para a comunidade, entre outras ações locais.

Como visto anteriormente, a ACCOCI enviou para a CLP cinquenta sugestões legislativas de projetos legislativos dos quais foram aprovados 20. Suas sugestões abrangem diversos eixos temáticos com destaque para a organização político-administrativa do Estado, viação transporte e trânsito, defesa do consumidor, desenvolvimento regional e trabalho e emprego. Enviou ainda sugestões com matérias que se pode classificar como outros, ou seja, sugestões de homenagens e/ou comemorações oficiais.

O professor Fábio destaca que, na percepção dele, a CLP foi uma excelente iniciativa já que é impossível para uma entidade pequena e carente recolher assinaturas para apresentar uma IPL: “a CLP é uma porta aberta, escancarada” (2012, Entrevista, Fábio). Segundo ele, desde o

início tiveram facilidade de acesso na CLP. Lembra inclusive que suas primeiras SUGs enviadas foram redigidas à mão, como realmente se pode conferir acessando-as na internet (SILEG): “não tínhamos computador na época” (*ibidem*). O que não as impediu que fossem aceitas e tivessem seus encaminhamentos dados. Informa que em algumas ocasiões recebeu contato da CLP para modificações parciais nas SUGs originais.

Apesar do tom entusiasmado para com a CLP, diz haver, nos últimos anos certo desestímulo, pois, depois de passado muito tempo, nenhuma de suas SUGs aprovadas foram sequer votadas pela Câmara. Esboça claro conhecimento do que deve ser o papel da CLP como porta de entrada e das dificuldades posteriores no processo legislativo. Um dos fatores dessas dificuldades, na opinião de Fábio, tem a ver com que uma entidade pequena não consegue, apesar das tentativas, fazer o lobby necessário. O que é diferente em se tratando de grandes organizações.

A terceira organização que mais enviou SPL para a CLP, ao contrário das duas primeiras, não teve sugestões aprovadas. Todas as sugestões do Instituto Ponto de Equilíbrio – ELO SOCIAL foram devolvidas, provavelmente por problemas na documentação da organização, pois nem sequer foram apreciadas, isto é, não foram elaborados pareceres sobre essas SUGs, antes foram devolvidas. Também ao contrário das outras duas organizações que enviaram suas SUG ao longo de alguns anos, essa organização enviou todas em apenas um ano, em 2005. Por isso, esperávamos que fossemos encontrar algum entrave indicado por essa organização no processo de recebimento de sugestões pela CLP.

Apesar da devolutiva, um representante entrevistado dessa organização, afirmou não ter havido nenhum entrave para a apresentação das SUGs. Interpelado então sobre o fato, explicou: “é simples eles têm interesse em algumas coisas, outras não” (Entrevista, Jomateleno, 2012). Insistindo no ponto, afirmou não haver problemas em tentar se utilizar novamente da CLP. Mas ressalta que este é um caminho que para “algumas coisas ela ainda serve” (*ibidem*). Segundo o entrevistado informa agora a organização está voltada mais a outros meios, ou seja, buscando outros caminhos como a via judicial.

O interessante é que essa organização chegou até a CLP porque foram encaminhados por algum deputado. Segundo o entrevistado, sua organização “procurava sensibilizar os deputados” (*ibidem*) para suas causas, então foram encaminhados pelos próprios deputados. Lá poderiam ter um caminho direto.

Dentre as sete organizações que mais enviaram SPL a CLP não foi possível colher depoimentos dos membros das demais. Podemos informar, no entanto, que duas delas, o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe e a Associação Paulista do Ministério Público tiveram mudança de diretoria. No caso do sindicato, a atual diretoria informou, sobre as SUGs que a organização enviou, que “apenas ouviu falar”. Na verdade, parece que entre a gestão do sindicato que enviou as sugestões e a atual houve ainda outras. Nesse “lapso de tempo”, a atual diretoria perdeu total contato com a CLP ou com o que diz respeito à mesma.

Seguindo adiante, outra organização que chegou à CLP via encaminhamento de parlamentar foi a Federação Nacional dos Terapeutas. Criada em 2004, tem atualmente na presidência Adeilde Marques, desde 2006. Segundo a presidente da Federação a categoria atualmente é composta por 600.000 profissionais. Antes de enviarem à CLP a SUG visando regulamentar a categoria, elaboraram outro projeto de lei e procuraram o deputado Luiz Couto para lhe apresentar. Um dos membros da organização, a Freira Irmã Socorro, tem proximidade com esse deputado, relata Adeilde. O deputado recebeu o projeto e o passou à deputada Luiza Erundina que por sua vez propôs uma audiência pública para debater o tema. Nessa audiência, realizada em agosto de 2007 souberam que havia outro projeto a ser encaminhado sobre o mesmo tema que estava nas mãos do deputado Leonardo Monteiro. Foi proposta e realizada uma segunda audiência, em novembro de 2007. Dessa audiência surgiu a SUG 32/2007 que foi aprovada na CLP em 2010, segundo informa Adeilde citando precisamente datas e dados, e hoje se encontra aguardando Comissão de Seguridade Social e Família. A Federação enviou duas proposições à CLP, uma visando regulamentar a profissão de terapeuta (*trabalho e emprego*) e a outras visando criar o Conselho Federal da categoria (*organização político administrativa do Estado*).

A Freira Irmã Socorro, além de contato pessoal com o deputado Luiz Couto tem contato também com o ministro Gilberto Carvalho (Secretaria Geral da Presidência da República). Adeilde informa que, “nessa luta para regulamentar a categoria”, foi inclusive em reunião no gabinete do ministro, pois “somos nós que conhecemos” (Entrevista, Adeilde, 2012), alega.

Já a Associação Nacional dos Carroceiros, segundo a entrevista realizada, opta, no caso de atuação no Legislativo por procurar não um deputado, mas, se for o caso, uma frente ou comissão de deputados por uma questão estratégica da organização. Chegaram até à CLP justamente porque a organização tem várias frentes de atuação, inclusive já promoveram várias

“ações diretas”. O que está em jogo é os catadores buscarem melhorias por conta própria, relata o entrevistado: “como ocorreu com o projeto de lei ficha limpa” (Entrevista, Daniel, 2012). A organização propõe projeto de lei dispendo “sobre a aposentadoria dos catadores de materiais recicláveis”.

Estima-se que haja 800.000 catadores no Brasil dos quais 85.000 estão associados em diversas organizações. O movimento conta com um braço jurídico que ajudou na elaboração das sugestões enviadas. Segundo Daniel, ao protocolar a SUG, foi informado sobre “o mapa da tramitação”. Segundo informa procura acompanhar o mais de perto possível o andamento da SUG e sabe, por exemplo, que “nesse momento ela está na gaveta do relator” (*ibidem*).

Daniel relata ainda que depois que apresentaram essa SUG na CLP apareceram várias cópias na Câmara, dois ou três projetos: “um deles está bem avançado. É do deputado Paulo Paim. O problema é que é uma cópia mal feita. Precisa de muitos reparos” (*ibidem*), comenta.

A Associação Amigos Moradores do Jardim Aloha enviou duas SPL para a CLP em 2010. Até o final de 2011, uma (1), que versa sobre *tributação* (imposto de renda) havia sido apreciada e aprovada na CLP, a outra (*direito civil e processual civil*) não havia sido apreciada ainda. Segundo o presidente dessa associação, que conta com cerca de 50 filiados, ficaram conhecendo a CLP pela internet. Relata que não houve qualquer entrave para protocolar as SUG: “o pessoal [funcionários] da CLP é muito profissional. O único entrave não é lá, e sim no local onde é elaborada, pois não se encontra eco para debater” (Entrevista, Luiz, 2012), relata mencionando a dificuldade para reunir as pessoas na associação. Diz ainda no que tange às dificuldades no processo legislativo: “eu não posso reclamar, não é só meu projeto que está parado”. Na verdade, considera que foi “mais feliz” do que muitos deputados, visto que, segundo ele “alguns ficam lá quatro anos e nem sequer tem projetos que chegam à mesa”. Argumenta ainda que os “únicos caminhos seria um milhão de assinaturas ou um deputado”, tentando esclarecer que em geral lideranças de associações tem algum contato com políticos, seja com um vereador, um deputado ou alguém do executivo. Mas para o presidente dessa associação de moradores: “o meu caminho foi mais fácil” (*ibidem*).

Para finalizar, em contraste, para um dos membros ligado à Associação Beneficente Antônio Mendes Filho dos Cabos e Soldados da Brigada Militar, primeiro tem que se procurar um deputado: “um deputado é o primeiro caminho”. Nesse caso, o que pôde extrair das várias conversas com várias pessoas, pois ninguém sabia exatamente do que se tratava, é que as Forças

Armadas estavam para protocolar um projeto de lei. Como são legalmente impossibilitados pediram para que uma organização o fizesse por meio da CLP. O projeto foi protocolado em 2010 dispondo “sobre promoção de cabos estabilizados e Taifeiros-Mor e a promoção de Sargentos do Quadro Especial do Exército Brasileiro”. Apesar de tudo isso ser muito genérico, vale como mais um caso da diversidade de modos de como algumas organizações chegaram e se utilizaram da CLP.

Esperamos que essa análise somada a de seções anteriores (**seções 4.3; 4.1.1; 4.1.2**) tenha conseguido atingir o propósito de demonstrar como a CLP tem sido utilizada por diversos atores. Retomaremos alguns pontos na seção comentários finais. Por ora, empreenderemos, para finalizar, uma análise sobre a composição parlamentar da CLP, isto é, sobre os atores que estão do outro lado da balança (*cf. nota 5*, p. 8).

4.4 O COLEGIADO

Como vimos na seção sobre a apreciação das SUG na CLP, a comissão revelou no longo prazo um desempenho satisfatório, considerando que apreciou mais de 90% do que lhe foi submetido. Por um lado, este desempenho pode ser associado à demanda. Por outro, talvez possa ser associado também à composição do colegiado.

Com o propósito de tentar tecer considerações sobre a composição parlamentar da CLP, primeiro observaremos o número de vagas disponíveis no período. Inicialmente o colegiado mesmo era composto por 31 deputados titulares e o mesmo número de suplentes. Esses números diminuem em 2002 para 25; e, em 2004 diminuem novamente para 18 vagas para titulares e 18 vagas para suplentes. Cumpre observar que o número de membros de cada comissão permanente é fixado no início de cada legislatura por ato da Mesa Diretora, ouvido o colégio de líderes¹²³. A rigor, cada partido, ou bloco partidário, tem o direito de ocupar determinado número de cadeiras segundo o princípio da proporcionalidade, ou seja, a proporcionalidade segundo o número de deputados eleitos de cada partido no pleito precedente. No entanto, “acordos entre as bancadas

¹²³ Conforme estabelecido no RICD. Art. 25. Vale indicar que outras comissões permanentes também possuem 18 vagas para a composição do colegiado como a CSPCCCO, a CMADS, a CDHM. A comissão com menor número de vagas é a CDEIC e a comissão com maior número é a CCJC com 61.

podem temperar a rigidez da divisão pelo critério da proporcionalidade e permitir que as comissões possam ter um colorido partidário em sua direção” (PAES [et. al], 211).

Ainda sobre a composição vale indicar que pós 2005 a CLP passou a contar com a prerrogativa do acúmulo de titularidade. Isto é, um deputado pode ser membro titular em qualquer outra comissão permanente e membro titular na CLP o que não vale para as demais comissões permanentes com exceção dessa e da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado¹²⁴.

Dito isso, e nesse momento tomando por base apenas a quantidade de vagas para membros titulares (isto é, excetuando os suplentes), temos que ao longo do período existiram, somadas, 225 vagas¹²⁵. Dessas, foram preenchidas 189 (84%) por 124 diferentes deputados. Em 36 (16%) ocasiões não foram indicados nomes de deputados pelos partidos ou blocos partidários para o preenchimento dessas vagas e, aparentemente, nem houve deputados que se dispusessem a ocupá-las, ou melhor, a disputá-las. Registre-se que, apesar de carecer de verificação, “nas demais comissões permanentes não se verifica a existência de vagas (apenas nos pequenos momentos de composição inicial ou de troca de membros), como indica, de uma posição privilegiada, Paes [et al] (2011, p. 13).

A tabela a seguir detalha o número de membros titulares que compuseram a CLP ao longo do período, por partido. Na tabela posterior, demonstram-se quais são os partidos, ou blocos, que deixaram de indicar membros para a composição desta comissão.

Verifica-se que, em números absolutos (isto é, sem levar em conta a proporcionalidade), os deputados do PT são os que mais estiveram presentes no colegiado, 40 no total. E em apenas uma ocasião (em 2002) o PT deixou de indicar deputados para essa comissão, ou mesmo que não tenha indicado em todas as outras ocasiões, pelo menos deputados do partido se fizeram presentes. Mas registre-se ainda que essa indicação não ocorreu enquanto bloco (Bloco PMDB/PT/PP/PR/PTB/PSC/PTC/PT do B) em outras quatro ocasiões (2007 e 2008). O segundo partido com maior número de deputados titulares na CLP foi o PMDB, com 25 ex-membros. O

124 § 2º Nenhum Deputado poderá fazer parte, como membro titular, de mais de (1) uma Comissão Permanente, ressalvada a Comissão de Legislação Participativa e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. (Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 30, de 2005). Paes [et al] faz lembrar que “como suplente, não há limites regimentais para que o deputado ocupe vagas nas comissões, o que significa dizer que um parlamentar poderia ocupar vagas de suplência em várias comissões simultaneamente.”

125 Sendo assim, o número total de vagas somadas de titulares e suplentes foi de 450. Desse número total, verificamos que 28% dessas vagas (128) não foram preenchidas, ao longo de período. Sendo 8% de titulares (36 vagas) e 20% de suplentes (92 vagas).

PMDB sozinho deixou de indicar três membros para a CLP, e, em bloco (o mesmo citado anteriormente), o partido deixou de indicar por mais 4 vezes. O terceiro partido com maior número de ex-membros na CLP é o PFL/DEM com 20 ao longo do período. Não indicou membros em uma ocasião e em mais cinco, enquanto bloco partidário (Bloco PSDB/PFL(DEM)/PPS, 4 e Bloco PFL (DEM)/PRONA, 1). Ressalte-se que, os partidos que deixaram mais vezes de indicar nomes para a composição do colegiado foram o PSDB (5) e o PTB (5), como se pode observar nas tabelas que seguem:

TABELA 10
Número de parlamentares membros titulares da CLP por partido e por ano

Partido	Ano											Total por partido
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
PT	3	2	5	3	3	4	3	3	6	5	3	40
PMDB	5	5	3	2	2	3	2	1	1	1		25
PFL/DEM	4	4	3	2	2	1	2		1	1		20
PP	1	2	4	1	1	1	1		3	1	2	17
PSDB	6	3	1		1	1	2	1		1	1	17
PSB	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	2	14
PSC	1	1	1				1	1	1	2		8
PL	1	1	2	1	1	1						7
PDT	1			1					1	1	2	6
PPS	1	1				2	1	1				6
PTB	2			1	1	1	1					6
PR	1	1						1	1			4
PV							1	1	1	1		4
PPB	3											3
PSD								1			2	3
PTC							1			1	1	3
PSL			1								1	2
PCdoB	1											1
PRB											1	1
PRP											1	1
PSOL								1				1
Vagas Não preenchidas		4	3	6	6	3	1	6	2	3	2	36
Vagas disponíveis	31	25	25	18	225							

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Atividades da CLP (2001-2011). Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/relatorios-de-atividades>

Observação: Números absolutos. Isto é, não estão relacionados à proporcionalidade dos tamanhos das bancadas. Alertamos para que a leitura deve ser tomada com os devidos cuidados para não gerar distorções. Optamos por trabalhar com esses números dado que não seria uma tarefa simples trabalhar com a proporcionalidade, o que deveria ser feito levando em conta cada legislatura, isto é, o período de 4 anos entre eleições. Além disso, teria que levar em consideração a formação dos blocos parlamentares nos inícios das legislaturas e a possibilidades de acordos como indicados no texto. Ademais, a composição parlamentar das comissões em geral se altera ao longo de cada ano. Os dados contidos aqui são dos Relatórios de Atividades da CLP, mas existe a possibilidade de alguns desvios dado a dificuldade de captar tal dinâmica. Em nossa opinião, o ganho analítico não justificaria tal esforço. Elaboramos então a tabela a seguir para auxiliar.

TABELA 11

Vagas não preenchidas para membros titulares da CLP, por partido e por ano

Partido/Bloco Partidário	Ano										Total
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
PTB	1	2		1	1						5
PSDB	1		2	1	1						5
Bloco PSDB/PFL(DEM)/PPS							2	2			4
Bloco PMDB/PT/PP/PR/PTB/ PSC/PTC/PT do B						1	3				4
PP			1	2							3
PMDB			1	1						1	3
PT	1										1
PR										1	1
PPS				1							1
PFL/DEM		1									1
Bloco PSB/PcdoB/PMN							1				1
Bloco PL/PSL			1								1
Bloco PFL (DEM)/PRONA						1					1
Bloco PDT/PPS	1										1
não informado			1						3		4
Total	4	3	6	6	3	1	6	2	3	2	36

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Atividades da CLP (2001-2011). Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/relatorios-de-atividades>

Observação: veja a observação da tabela anterior.

Dada a relevância da composição da mesa diretora de qualquer comissão, parece interessante observar essa composição para o caso da CLP. A tabela a seguir demonstra quais foram os deputados, e respectivos partidos, que presidiram a CLP ao longo do período. A primeira presidente foi a deputada Luiza Erundina do PSB, que ficou incumbida, como vimos anteriormente, de tirar a CLP do papel. Mas como a própria deputada aponta, ela foi presidente não porque seu partido teria essa vaga à disposição, na ocasião, dado o princípio da proporcionalidade:

Se houvesse esse princípio, não seria o PSB o indicado, não sei qual seria, mas não seria o PSB. Ele [o presidente da Câmara] queria uma pessoa, que na avaliação dele, tivesse condições, no ponto de vista de já ter uma tradição na luta em torno desse tema, de ter um trânsito amplo na Casa. No ponto de vista dele, tinha segurança de que eu iria organizar, estruturar, implantar. (ERUNDINA, *apud*, PAES [et al] 2011, p.)

Na tabela posterior veremos ainda que a Deputada esteve presente em todos os anos na composição desse colegiado. Em dissertação de mestrado (UNB), Silva (2009) analisou a trajetória política dessa deputada demonstrando sua ligação com os movimentos populares. Mas ainda quanto às presidências podemos visualizar que foi o PT O partido que mais teve membros presidindo a CLP, seguido do PP presidindo em dois anos. Vale insistir que não só a composição do colegiado obedece ao princípio da proporcionalidade, mas também a indicação da presidência.

“O procedimento resume-se em dar oportunidade de escolha às bancadas, do maior para o menor quociente de representação partidária na composição da Câmara, de qual comissão cada bancada quer presidir” (Paes [et al], 2011, p. 211). Nesse sentido, Paes [et al] (2011, p. 213), falando de uma posição privilegiada¹²⁶, observa que “a ordem de escolha da presidência da CLP pelas bancadas partidárias entre 2002 e 2010 ocupou, sempre, o final da lista de escolhas”.

QUADRO 5

Lista dos membros da Mesa Diretora da CLP

(por ano e cargo ocupado; discriminação do nome e partido dos deputados).

Ano	Mesa Diretora da CLP							
	Presidente		1º Vice-Presidente		2º Vice-Presidente		3º Vice-Presidente	
2001	Luiza Erundina	PSB	Ricardo Ferraço	PPS	Ney Lopes	PFL	Edmar Moreira	PPB
2002	Enivaldo Ribeiro	PP	Almerinda de Carvalho	PMDB	Costa Ferreira	PSC	Luiza Erundina	PSB
2003	Henrique Ed. Alves	PMDB	André Luiz	PMDB	Eduardo Gomes	PSDB	Vaga	
2004	André de Paula	PFL	Vaga		Colombo	PT	Jaime Martins	PL
2005	Fátima Bezerra	PT	Leonardo Monteiro	PT	Selma Schons	PT	Luiza Erundina	PSB
2006	Geraldo Thadeu	PPS	Fernando Estima	PPS	Paulo Gouvêa	PL	Pastor Reinaldo	PTB
2007	Eduardo Amorim	PSC	Carlos William	PTC	Silvio Lopes	PSDB	Eduardo da Fonte	PP
2008	Adão Preto	PT	Eduardo Amorim	PSC	Pedro Wilson	PT	Dr. Talmir	PV
2009	Roberto Britto	PP	Eliene Lima	PP	Dr. Talmir	PV	Vadão Gomes	PP
2010	Paulo Pimenta	PT	Roberto Britto	PP	Vaga		Dr. Talmir	PV
2011	Vitor Paulo	PRB	Edivaldo Holanda Jr.	PTC	Dr. Grilo	PSL	Jânio Natal	PRP

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Atividades da CLP (2001-2011). Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/relatorios-de-atividades>

No citado estudo, é possível perceber que alguns deputados chegaram até a CLP, pela indicação da liderança, inclusive ocupando o cargo da presidência, sem bem conhecê-la como se pode captar no enxerto que segue:

A indicação partidária foi apontada como o motivo pelo qual outro deputado também se tornou presidente: “Foi por meio de indicação partidária que conheci a Comissão. Não conhecia antes. Nunca tinha ouvido falar na Comissão”. (Deputado Roberto Britto)
De nunca ter ouvido falar, tivemos presidentes que conheciam o nome: “Conhecia apenas pelo nome, mas não sabia a fundo sobre o funcionamento dela”. (Deputada Fátima Bezerra) (aspas no original, PAES [et. al], 2011, p 217)

Segundo a análise de Paes [et. al] (2011, p. 227) esses indícios apontam para uma “fraca relação entre os deputados e a comissão”, ou melhor, pode-se sugerir que há um desprestígio da CLP frente às outras comissões, talvez pela falta de visibilidade da mesma.

¹²⁶ Isto é, o autor é servidor da Câmara e funcionário da CLP. Que inclusive nos concedeu entrevista para esta dissertação. Os demais autores do citado estudo também são servidores da Câmara, conforme nota informativa constante na publicação.

O que parece ser corroborado observando o número de reuniões realizadas em comparação as outras comissões permanentes e a presença média de deputados nessas reuniões. Foi possível observar esses fatores através das informações contidas nos *Anuários Estatísticos de Atividades Legislativas*, publicados pela própria Câmara para os anos de 2005, 2006, 2007, 2008.

Verificou-se que, em dois (2005 e 2007) dos quatro anos, a CLP foi a comissão que menos realizou reuniões, 19 e 30 respectivamente. Em 2006 realizou mais reuniões (10) apenas mais do que a CVT que realizou nove reuniões. Em 2008, apenas a CME realizou menos reuniões (27) do que a CLP (31), como se pode observar nos gráficos em anexo. Tomando como parâmetro a outra comissão permanente que também tem a prerrogativa da dupla titularidade, a CSPCCO, esta teve uma média de 36 reuniões por ano para os quatro anos em consideração. O interessante é que essa comissão tem o mesmo número de vagas (18) para membros titulares e suplentes. A CLP realizou, no mesmo período, uma média de 22,5 reuniões.

A presença média dos deputados nas reuniões, medidas pelos editores dos *Anuários Estatísticos*¹²⁷, também foi menor na CLP do que em outras comissões no período de 2005 a 2008 como se pode conferir nas tabelas em anexo. Tomando como parâmetro a mesma comissão acima, a CSPCCO, essa presença média, que também foi uma das mais baixas, foi de 14,5. A presença média na CLP foi de 12,4 (ver nota).

No entanto, há outros indícios sobre o perfil dos parlamentares que ocupam vagas na CLP, que poderiam ser aprofundados apenas com outra pesquisa com uma análise mais aprofundada como a de Silva 2009, sobre o perfil, ou trajetória dos parlamentares que ocuparam vagas na CLP (o que foge do escopo dessa dissertação). Esses outros indícios advêm de entrevista realizada na CLP. O interessante é que eles podem estar associados ao desempenho do colegiado. Sônia Hipólito relata algo sobre a composição do colegiado:

São raros os deputados, e normalmente aí são os de esquerda, que por livre e espontânea vontade vêm para cá [...]. Varia de todos os partidos. É interessante isso. Mesmo dentro de partidos ditos de direita, hoje em dia é uma confusão tão grande, os partidos quase não são mais ideológicos; é uma grande convenção de negociação (sic) [...], tem gente interessada [...]. Quando você vai ver nos seus estados participaram de orçamentos participativos ou é a turma ligada muito fortemente a movimentos sociais, seja sindical seja rural. Depois, daí tem as decisões políticas. (Hipólito, 2012).

127 Não está totalmente claro como é medida essa presença média. Ou melhor, não está claro o que o número que representa a média significa. Porém, foram utilizados, obviamente, os mesmos critérios para medir a presença nas comissões com diferentes formações, ou melhor, com diferentes números na composição.

Nesse sentido, vale observar que os deputados que mais estiveram presentes na composição da CLP. Além da deputada Luiza Erundina, também deputados do PT se fizeram presentes em mais anos do que de outros partidos. Como se sabe, esse partido teve sua história ligada a sindicatos e movimentos sociais e, vale dizer, à construção da primeira experiência de OP em Porto Alegre. Na tabela que segue apresentamos todos os deputados que mais participaram da composição da CLP ao longo do período adotando o número mínimo de quatro anos, que corresponde ao número de anos de uma legislatura. O que não quer dizer necessariamente que os deputados que estiveram presentes quatro anos o fizeram na mesma legislatura como é o caso do deputado Eduardo Barbosa (PSDB), apesar de poder ser como é o caso do deputado Eduardo Amorim (PSC) e deputado Dr. Talmir (PV).

TABELA 12

Deputados mais presentes na composição da CLP ao longo do período

T = Titular

S = Suplente

(por número de ano e por partido)

Partido	Nome do(a) Deputado(a)	Ano											Núm. de anos
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
PSB	Luiza Erundina	T	T	T	S	T	T	T	T	T	T	T	11
PT	Leonardo Monteiro			T		T	T	S	S	T	T	S	8
	Fátima Bezerra					S	S	T	T	S	S	S	7
	Fernando Ferro	S					S	S	S	S		T	6
	Pedro Wilson							T	T	T	T		4
PMDB	Jurandil Juarez	S	T					T	T	T	T		6
	Almerinda de Carvalho		T	S	T	T	T						5
PL	Jaime Martins	T	T		T	T	S	S					6
PR	Lincoln Portela	T	T						S	S	S		5
PV	Dr. Talmir							T	T	T	T		4
PSDB	Eduardo Barbosa		T	S	S				S				4
PSC	Eduardo Amorim							T	T	T	T		4
PP	Enivaldo Ribeiro		T	T	S		T						4

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Atividades da CLP (2001-2011). Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/relatorios-de-atividades>

O interessante é que esse grupo de apenas 13 deputados da tabela acima foi responsável por 41% dos pareceres das SPL e SFC/O. Das 524 relatorias, com parecer favorável ou contrário, independente do resultado, 215 foram relatadas¹²⁸ por esse grupo de deputados¹²⁹. A deputada

¹²⁸ Cumpre observar que algumas SUGs tiveram mais de um relator. Em alguns casos o número de relatores chega a 4 ou 5. Isso porque um relator pode deixar a comissão, no final da legislatura se não for eleito troca-se o relator, enfim. Para a análise feita aqui consideramos apenas o nome do último a relatar a matéria. As informações foram extraídas de nossa base de dados construída a partir do SILEG, disponível em: <http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>. O número de relatorias é menor do que o número de SUGs apreciadas porque algumas SUGs são pensadas a outras, recebendo assim, uma relatoria simultânea.

Luiza Erundina apreciou 46 (9%) SUGs. O deputado Jurandil Juarez apreciou 28 (5%). O deputado Leonardo Monteiro, 22 (4%). O deputado Dr. Talmir, 20 SUGs. O deputado Lincoln Portela também 20. A deputada Fátima Bezerra 17 e o deputado Pedro Wilson 16, para citar alguns casos como exemplo.

Como dito anteriormente, deputados membros de comissões têm a prerrogativa de apresentar requerimentos de diversas ordens relacionados aos trabalhos das mesmas. Na CLP, para os anos que temos dados disponíveis (2003, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011) nos *Relatórios de Atividades*, verificou-se que foram apresentados ao todo 190 requerimentos. O grupo de deputados relacionados na tabela acima é responsável por 101 (53%) desses requerimentos. A deputada Luiza Erundina, sozinha é responsável por 22% desses requerimentos. Além desse grupo os deputados Paulo Pimenta e Roberto Britto também se destacam na solicitação de requerimentos. Na verdade, tomando os cinco deputados (Luiza Erundina, Dr. Talmir, Pedro Wilson, Roberto Britto e Paulo Pimenta), que mais protocolaram requerimentos, eles são responsáveis por mais de 55% dos 190 requerimentos.

Tais requerimentos, em grande parte são para convidar pessoas para os trabalhos da comissão, como para a realização de audiências públicas. São também para solicitar a realização de audiência ou outros eventos a exemplo do qual “solicita anuência do plenário para realização de seminário sobre democracia, cidadania e legislação participativa (Req. 33/2003) da dep. Luiza Erundina, ou “solicita realização de audiência pública na CLP para debater a situação das parreiras tradicionais” (Req. 05/2006) da dep. Fátima Bezerra. Mas ainda existem outros como o que “requer a criação de um grupo de trabalho para estudar e propor mudanças no Regimento Interno dessa comissão no que tange às normas referentes à Comissão de Legislação Participativa” (Req. 9/2006); ou ainda “requer a realização de audiência pública para discutir a sugestão 89/2007, apresentada pela Associação Sergipana de Empresário de Obras Públicas e Privadas” (Req 20/2007) do deputado Eduardo Amorim.

Enfim, apesar de ser necessária mais pesquisa no sentido de afirmar o que segue, esses dados parecem de alguma forma estar relacionados com o desempenho da Comissão, isto é, o

129 Geraldo Thadeu – PPS, 16; Roberto Britto – PP, 15; Dr. Grilo – PSL, 15; Silvio Lopes - PSDB, 11; Edivaldo Holanda Junior - PTC, 9; Maria Lúcia Cardoso - PMDB, 8; João Oliveira - DEM, 8; Vadinho Baião - PT, 8; Chico Alencar – PSOL, 8; Guilherme Campos – DEM, 8. Somados as apreciações do grupo que aparece na tabela mais essas (215 mais 106) representam 62% (321) do total.

desempenho ao longo do período pode estar relacionado a um grupo de deputados empenhados pela causa, ou seja comprometidos de alguma forma, digamos assim, da CLP.

4.5 COMENTÁRIOS FINAIS

Uma das principais motivações para a criação da CLP visava a que este fosse um canal capaz de suprir a lacuna deixada pela iniciativa popular de lei (IPL). A definição deste último, conforme destaca Benevides (1991, p. 33) é “autoexplicativa”: “trata-se do direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo, o qual desenrola-se num órgão estatal, que é o parlamento”.

Assim, tendo em vista esta noção e os aspectos específicos do modelo institucional da CLP, na **Introdução** dessa dissertação elaboramos uma problemática, tentando dialogar com a literatura acadêmica na Ciência Política, que deu norte à pesquisa. A tal pode ser sintetizada na seguinte questão: qual a capacidade da CLP incluir efetivamente projetos legislativos de iniciativa de organizações civis no processo legislativo? Nas páginas precedentes deste capítulo tentamos desenvolver a análise empírica que procurasse fornecer subsídios para respondê-la.

Considerando a natureza específica do mecanismo, nos vimos impelidos a analisar detalhadamente seus procedimentos, funcionamento e desempenho, o que fora feito levando em consideração o que lhe foi submetido por organizações civis, tanto do ponto de vista qualitativo quanto quantitativo, isto é, em última análise, levando em consideração a utilização que se fez do mecanismo. A luz da pesquisa e dos dados expostos ao longo deste texto, para o período de tempo analisado, é possível assegurar que a CLP é dotada de real e alta capacidade de incluir iniciativas legislativas de organizações civis no processo legislativo.

Para fazer um paralelo, uma pesquisa recente procurou verificar “o impacto das diretrizes das Conferências Nacionais na produção legislativa do Congresso” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011) e encontrou 51 leis e uma (1) emenda constitucional “derivados do mundo participativo” (*idem*, 284). Além disso, os autores da pesquisa encontraram outras 612 iniciativas dos legisladores que “com certeza, têm relação com as diretrizes constantes dos relatórios finais das conferências” no período entre 1988 e 2009 (*idem*, p 281). Assim, para Thamy Pogrebinschi

e Fabiano Santos (2011, p. 299 e 282) o Congresso Nacional é “significativamente receptivo e permeável às demandas que a sociedade civil apresenta nas conferências nacionais”.

No entanto, admitem que é “difícil medir a significância política dos resultados até agora apresentados”. Como em uma das seções anteriores dessa dissertação, os autores também fazem referência, em outros termos, à supremacia do executivo, o que torna ainda mais difícil “avaliar até que ponto tais cifras correspondem a algo significativo no conjunto mais amplo de proposições legislativas” (*idem*, p. 283-5).

Chamam a atenção, porém, para que “se levarmos em consideração apenas a legislação cuja iniciativa decorreu da ação de deputado ou senador, estaremos diante de algo verdadeiramente avassalador”, argumentam, “pois estamos falando de 51 leis aprovadas a partir de processos participativos e deliberativos” (*idem*, p. 285). De toda a forma, os pesquisadores concluem que “não apenas as conferências têm influenciado a iniciativa de proposições no Congresso Nacional, mas também o têm feito de maneira relativamente eficiente” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p. 299).

Interessante é que, rápida pesquisa sobre as leis indicadas por Pogrebinschi (2010), as quais foram aprovadas “a partir de processos participativos e deliberativos” - para ficarmos com as palavras da autora -, revela que grande parte delas foram apresentadas, leia-se *iniciadas*, pelo próprio executivo. Podemos assegurar que em torno de 35% das 52 normas jurídicas indicadas no estudo em foco foram iniciadas pelo executivo, seja em forma de medidas provisórias ou de projetos de leis, sendo que a quase totalidade dessas proposições tramitaram em uma das modalidades de regime de urgência. Outra parte das proposições que originaram essas leis foram apresentadas por deputados ou senadores, sendo que, nesse caso, a maior parte recebeu parecer conclusivo nas comissões¹³⁰.

130 Conforme assinalado anteriormente o relatório final da pesquisa de Pogrebinschi traz em anexo um conjunto de tabela que nos informa quais são especificamente as 52 normas jurídicas que cita no texto. Consultamos no SILEG a origem, o regime de tramitação, a forma de apreciação e as ementas dessas leis. Podemos assegurar que mais de 50% das proposições que originaram essas leis tramitaram em regime de urgência. Outras - aproximadamente 30% -, tiveram a forma de apreciação conclusiva nas comissões. Para mencionar alguns poucos exemplos de leis que tiveram apreciação conclusiva nas comissões podemos citar: a lei 11.326/2006, que “estabelece as diretrizes para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais”, proposta pelo deputado Assis Miguel Couto (PT) e outros, por meio do PL 3952/2004; a lei 11.258/2005, que “altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua”, proposta pelo deputado Henrique Afonso (PT) através do PL 781/2003; a lei 9.533/1997, originada do PL 667/1995, que “autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas”, do deputado Nelson Marchezan (PPR); e, para finalizar, a lei 11889/2008, originada do PL

A Câmara dos Deputados também é *receptiva e permeável* às iniciativas legislativas via CLP ao modo das conferências nacionais. No entanto, diferentemente do resultado encontrado para as conferências, a capacidade de a CLP incluir iniciativas legislativas no processo legislativo não garante sucesso na tramitação no processo legislativo, isto é, não garante resultados enquanto produção legislativa. A evidência disto é que no período analisado (2001-2011) apenas uma norma jurídica foi originária de sugestão legislativa, após aproximadamente cinco anos de tramitação. Porém, é verdade que, por outro lado, e há que se destacar esse fato, pela primeira vez no Brasil, temos uma norma jurídica *originada e oficialmente iniciada por atores da sociedade civil no nível federal*.

No que tange a não garantia do prosseguimento da tramitação no processo legislativo, talvez o problema da CLP seja agravado pelo fato de suas proposições serem imprescindivelmente deliberadas em Plenário. A pauta do Plenário da Câmara sofre a supremacia do executivo. Logo, tal problema não afeta apenas a CLP, mas o legislativo como um todo, principalmente no que diz respeito à deliberação em Plenário, conforme demonstra a bibliografia especializada (MOISES, 2011). Porém, em alguns casos, para contornar a situação, sabe-se que parlamentares se utilizam-se do poder conclusivo das comissões. Aliás, como vimos, a maior parte das proposições apresentadas na Câmara tem sua forma de apreciação conclusiva nas comissões. Prerrogativa essa, regimentalmente não admissível às comissões. Proposições de comissões são imprescindivelmente deliberadas em Plenário, e, para tanto, ficam a cargo da decisão do colégio de líderes para inclusão na ordem do dia. Em última análise, ficam a cargo de decisões políticas que escapam à alçada da CLP.

Diferente disso, no que diz respeito à apreciação interna na CLP das sugestões - ainda que haja indicativos de que vários deputados chegam até o colegiado sem ao menos conhecer suas funções por determinação da indicação dos líderes partidários -, há indícios de que há um grupo de deputados que tem levado a cabo suas atividades. O fato de as atividades da comissão estarem, aparentemente, concentradas em um pequeno número de membros mais ativos, talvez ajude a explicar o tempo de tramitação interna das sugestões.

Em todo o caso, e passando nesse momento a outro ponto da análise que se pode depreender do capítulo, ao passo que verificamos a capacidade de a CLP incluir iniciativas no

1140/2003 do deputado Rubens Ottoni (PT), “que regulamenta o exercício das profissões de técnico em saúde bucal - TSB e de auxiliar em saúde bucal - ASB”.

processo legislativo, procuramos aprofundar a análise sobre algumas organizações que se utilizaram da CLP, verificando, por exemplo, o conteúdo de algumas iniciativas.

Vimos que das 530 sugestões legislativas de projetos legislativos enviadas por 95 diferentes organizações civis até o final de 2011, a CLP havia apreciado 493, das quais 176 haviam se transformado em proposições legislativas ao longo do período (2001-2011). Isto é, 35% das sugestões submetidas tiveram tramitação iniciada no processo legislativo. Essas sugestões foram apresentadas por 63 diferentes organizações.

Não é descabido assinalar que se fosse possível realizar a operação de excluir as sugestões que foram prejudicadas e devolvidas a porcentagem de aprovadas aumentaria. Do mesmo modo que aumentaria se fosse possível excetuar da análise aquelas sugestões que evidentemente não dizem respeito às prerrogativas do legislativo federal e que não poderiam, de qualquer forma, serem incluídas no processo legislativo do Congresso Nacional. Sem falar, daquelas sugestões de mérito duvidoso ou, pelo menos, certamente polêmico como são alguns casos vistos no decorrer do texto. Mas, mais importante do que isso é que trazermos à baila esse tipo de análise nos permitiu assinalar que, dentro de seus parâmetros regimentais, obviamente, a CLP empreende uma seletividade não-intencional. O que pode ser verificado nos mais distintos temas e assuntos presentes nas sugestões e nas diversas formas como o mecanismo foi utilizado.

Assim, ao invés de nos pautarmos por tais situações hipotéticas acima, o procedimento nos permitiu levantar outras ordens de problemas, como também visto na **Introdução**. De tal modo, que questionamos: qual o efeito, ou como interpretar analiticamente, o fato de a CLP credenciar associações civis para proporem iniciativas de leis no âmbito federal?

Parte da bibliografia, nacional e internacional, em Ciência Política tem chamado a atenção para o fato de que novos atores estão a exercer função de representação política. Isto é, nas palavras de autores expoentes da questão no Brasil, “os processos de transformação da representação política vivenciados no país nos últimos anos transbordaram parcialmente as fronteiras das eleições” (GURZA LAVALLE [*et al*], 2006, p. 82). Tal fenômeno, como visto anteriormente tem sido designado pelo termo *pluralização da representação*, entenda-se, “no sentido da pluralização dos atores com investidura para realizá-la e da diversificação dos lugares em que é exercida” (*idem*, p. 52).

Sob essa perspectiva analítica, atores organizados da sociedade civil têm exercido função de representação: “as associações, de diferentes tamanhos, objetivos e formatos, assumem, em

boa medida, papel de representação” (LÜCHMANN, 2011) e o Estado brasileiro passou a lidar *oficialmente*, é importante destacar, com a representação da sociedade civil (AVRITZER, 2007).

Para verificarmos como essa pluralização tem sido interpretada analiticamente, podemos destacar duas passagens reveladoras nesse sentido. Como nos aponta Lüchmann (2011, p. 141):

É fato que associações e movimentos sociais estão, além da atuação em suas respectivas frentes de trabalho, e sob diferentes objetivos, recursos e orientações, exercendo papéis de representação política em diferentes espaços institucionais de definição e de controle de políticas públicas, como são os casos, no Brasil, dos *Conselhos Gestores* nas diferentes áreas e setores de políticas governamentais, a exemplo da saúde, educação, assistência social, meio ambiente, transporte e planejamento urbano, entre muitas outras.

Além dos conselhos gestores, algo similar pode ser dito em relação às Conferências Nacionais, tal como nas palavras de Pogrebinski e Santos,

Seja por delegação presumida do Poder Executivo, que as convoca, seja por delegação consequente ao Poder Legislativo, que as recebe, conforme a pesquisa que serve de base a este artigo demonstra empiricamente, as *conferências nacionais* certamente engrossam o conjunto de práticas de pluralização da representação (Gurza Lavalle *et alii*, 2006a) (*apud*, POGREBINSCHI; SANTOS 2011, p. 263-4)

Não obstante, como se sabe, a função de legislar, isto é, a função de produzir leis, é uma função inerente à representação política tradicional. No regime de governo representativo, a produção de leis se dá no parlamento, que por sua vez é eleito para representar os diversos segmentos da sociedade. Assim, a função legislativa de governo é o *locus*, por excelência, da representação política tradicional. Conforme salienta Lavalle [*et al*]:

o modelo dominante de representação política que organiza as democracias contemporâneas, cristalizado nos séculos XVIII, XIX e XX, entrelaçou legislativo como *locus* da representação, políticos eleitos, eleições e eleitores, e, mais tardiamente, partidos políticos de massas como instâncias de mediação e ordenação da relação entre representantes e representados (GURZA LAVALLE [*et al*], 2006, p. 57).

Admitindo os pressupostos que subjazem o que se pode depreender dos parágrafos antecedentes, certamente é correto que “uma vaga de inovações institucionais tem levado a representação política, no Brasil e pelo mundo afora, a transbordar as eleições e o legislativo como *locus* da representação, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo” (*idem*, p. 49), o que tem sido evidenciado, de forma cada vez mais profunda, pelos estudos sobre as *instituições participativas*.

Não obstante, segundo parece evidenciar o referencial empírico trabalhado nessa dissertação, atores da sociedade civil, ou melhor, associações e organizações civis têm exercido função de representação mesmo no locus da representação política tradicional. Como vimos, e quanto a isso não restam dúvidas, uma miríade de organizações se utilizou da CLP como atores legitimamente credenciados para proporem uma vasta gama de iniciativas legislativas, muitas das quais foram de fato inclusas no processo legislativo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação empreendida nessa dissertação articulou-se a partir da concepção de *legislação participativa* implícita em seu referencial empírico, a Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. O estudo de caso focou-se principalmente nos atores, iniciativas e processos políticos institucionais envolvidos por tal noção. Assim, no plano mais geral a proposta consistiu não apenas em buscar entender a concepção normativa, mas também contrapô-la com o que aconteceu realmente na prática. Então, desde o início, a investigação empírica emergiu como a dimensão mais preponderante da pesquisa.

Após uma longa trajetória, nesse último capítulo buscaremos resgatar alguns dos principais pontos do estudo e seus resultados mais importantes. Antes de tudo, entretanto, pontuamos que dado à concepção normativa da CLP e o formato institucional que assumiu, pode-se designá-la como uma *instituição participativa*. Instituições participativas podem ser caracterizadas de diversas formas. No entanto, envolvem a noção de incorporação, incidência ou envolvimento de cidadãos e organizações civis nos processos políticos institucionais. Ressalta-se, nesse sentido, que nos termos da CLP participar significa a possibilidade de diversas entidades exercerem o direito de *iniciativa popular*, isto é, o direito de iniciar o processo legislativo para a produção de normas jurídicas.

A CLP, como o próprio nome sugere, é um colegiado composto por deputados federais que integra o sistema de comissões permanentes da Câmara, as quais têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar. Assim, foi atribuída à CLP, como principal competência, a capacidade de: *i*) receber diversos tipos de sugestões legislativas oriundas de organizações civis legalmente constituídas; *ii*) apreciar e deliberar sobre as sugestões acatadas, normalmente elaborando parecer favorável ou contrário; *iii*) encaminhar devidamente as sugestões com parecer favorável aprovado no Plenário da comissão. No caso das sugestões de iniciativas de leis, são encaminhadas para iniciarem os trâmites no processo legislativo. Dado essas atribuições, depreende-se que o funcionamento da CLP, em última instância, está em função de como é utilizada. Em outras palavras, seu funcionamento no que diz respeito às suas principais atribuições depende do que lhe é submetido pelas organizações.

Então, a partir do universo empírico envolvido por esse referencial ao longo do período que abrangeu esse estudo (2001-2011) – amplamente, e esperamos que suficientemente

explorados –, e dos desdobramentos dos processos que guarda, a pesquisa desenvolveu-se em três grandes frentes de investigação, das quais no decorrer brotaram outras ramificações. Não é o caso, obviamente, de reexaminar aqui todos os tópicos levantados. O itinerário, então, pauta-se estritamente pelos aspectos mais relevantes dessas frentes, que correspondem às considerações aos problemas de pesquisa formulados na **Introdução**, cada qual oportunamente – e de maneira mais profunda - tratado no decorrer da dissertação. Trata-se, então, apenas de um esforço de síntese dos principais resultados.

Procuramos examinar, na primeira frente investigativa, como foi possível o surgimento de um mecanismo como a CLP na estrutura interior do processo legislativo. Na análise sobressaíram dois fenômenos relacionados ao contexto histórico, político e institucional. Nesse ponto, elaborou-se uma discussão sobre um processo que talvez possa ser caracterizado como de abertura das instituições tradicionais, que ocorre mundo afora e no qual o Brasil se insere. Admitindo-se tal proposição, procuramos assinalar que esse processo reverbera-se no país à sombra de um amplo conjunto de arranjos que têm sido denominados de instituições participativas.

Em relação ao primeiro fenômeno, observam-se alguns processos envolvidos como *(i)* o declínio da participação eleitoral; *(ii)* o aumento de novas formas de ação política; *(iii)* e o efeito desses dois primeiros processos sobre os partidos políticos, que continuam a desempenhar suas funções-chaves no funcionamento da chamada democracia representativa. Certamente líderes e agentes partidários têm ciência deles. Então, como uma das possíveis consequências, pode-se interpretar analiticamente que mais do que a resistir a essas tendências os partidos parecem estar a adaptar-se a elas. O que parece lançar algum feixe de luz, sem dar conta, obviamente, sobre a explicação da criação de uma rede de canais de interação existentes na Câmara dos Deputados no Brasil, por exemplo.

De todo o modo, nesse contexto se observa o aparecimento de uma série de inovações institucionais como as ouvidorias, as leis de acesso à informação e até mesmo uma maior utilização dos mecanismos de democracia direta, em diversos países. Pela análise empreendida, observou-se, por exemplo, que a CLP não surgiu enquanto mecanismo de iniciativa popular isoladamente no contexto mundial. Muito pelo contrário. Diversos tipos de mecanismos, com variados modelos institucionais, associados a alguma noção de MDD vêm sendo adotado em distintos recantos.

Pode-se então considerar que, em parte, a CLP procurou sanar a lacuna deixada pela IPL, pois mesmo os pouquíssimos projetos de lei - o mais recente o “ficha limpa” - que ficaram conhecidos como de “iniciativa popular” não tramitaram no Congresso como o sendo de fato. Mas ao mesmo tempo, a criação da CLP visava melhorar a imagem do parlamento por meio do estabelecimento de um canal que vislumbrava uma relação de maior proximidade entre a Câmara e a sociedade. Aliás, não só a CLP, mas uma série de mecanismos foi criada com o discurso de tal propósito. Na verdade, encontramos um movimento nesse sentido que se iniciou no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 com um pacote de medidas e se mantém até os dias atuais. Entre esses mecanismos estão a ouvidoria parlamentar, diversas ferramentas na web, com destaque ao portal E-democracia, ferramentas como o fale-conosco, entre vários outros. Nossa investigação encontrou indícios de que podem estar envolvidos na criação dessa rede diversos *atores institucionais*, tanto políticos eleitos e partidos quanto outros atores como, por exemplo, servidores públicos alocados em determinados órgãos das Casas Legislativas.

Em relação ao outro fenômeno, tentamos esboçar a configuração de diversas das instituições participativas no país explorando alguns dos mecanismos de participação individual, processos conferencistas, orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas públicas, etc. Assinalamos que a constituição desse arcabouço participativo deu-se a partir de um processo de forte demanda, com destaque para a atuação de diversos segmentos voltados a demandas sociais e populares. O ponto alto disto parece ter sido o processo constituinte, onde se deu uma disputa que acabou por imprimir vários artigos na CF/88, marco formal de todo esse arcabouço. Procuramos assinalar também que em parte dos arranjos criados, o caso dos conselhos gestores se destaca nesse sentido, atuam associações e organizações civis.

Então, pode-se interpretar que, na tentativa de criar uma alternativa à iniciativa popular mesmo a partir de uma iniciativa institucional, a CLP acabou por assumir características de outras instituições participativas. Isto é, ao invés do recolhimento de assinaturas individuais dos cidadãos, e assim como em outras instituições participativas, *organizações e associações civis se tornaram os atores políticos oficialmente credenciados para iniciativa de leis*, mesclando aspectos da participação e da representação.

É deste ponto de vista, do panorama mais geral – de ambos fenômenos tratados aqui -, que sustentamos que o Brasil tem se tornado um laboratório de experiências de incorporação e/ou

incidência de cidadãos e organizações civis nos processos políticos institucionais, no qual se insere a CLP.

Uma vez explorado os principais pontos em relação ao que foi nossa primeira frente de investigação, leia-se, dado o contexto de surgimento do mecanismo, as duas outras frentes serviram para aprofundar a análise empírica do referencial. De tal modo, elegemos especificamente os seguintes fatores e processos para a investigação mais aprofundada: as organizações civis que apresentaram alguma sugestão legislativa à CLP; as iniciativas (ou sugestões); a apreciação e tramitação das sugestões na CLP e no processo legislativo; e o colegiado da CLP, isto é, sua composição parlamentar.

Inspirado em análises recentes da ciência política brasileira que buscam saídas analíticas para responder o problema da efetividade das instituições participativas, procuramos formular teoricamente um problema de pesquisa que visou responder se a CLP é realmente dotada da capacidade de incluir projetos legislativos de organizações civis no processo legislativo. Para dar conta de tal ordem de problema - que pelas características do mecanismo é distinto dos formulados para a maior parte das instituições participativas -, a saída foi averiguar minuciosamente os procedimentos da CLP. Para tanto, empreendemos uma análise detalhada do seu modelo institucional e da sua dinâmica de funcionamento. Empreendemos também, além da análise quantitativa, uma análise qualitativa que procurou explicitar o conteúdo de algumas sugestões legislativas.

Após a investidura da análise empírica para o período considerado nesse estudo, chegamos à conclusão de que a CLP tem real e alta capacidade de incluir projetos de iniciativa legislativa no processo legislativo. O que pode ser conferido não apenas pela porcentagem das sugestões submetidas iniciadas no processo legislativo, mas também pela seletividade não intencional de seus autores. Por certo, uma ampla gama de organizações obteve os mais diversos tipos de sugestões legislativas iniciadas no processo legislativo. Então, para explicar melhor, real capacidade porque de fato 176 sugestões legislativas de organizações civis iniciaram a tramitação no processo legislativo ao longo do período. Pode-se falar em alta capacidade tomando-se por base a análise qualitativa empreendida, pois, se fosse possível excluir da análise todas aquelas sugestões que não poderiam de nenhum modo tramitar no Congresso – em alguns casos por problemas visivelmente insanáveis de inconstitucionalidade; inadequação orçamentária;

autonomia administrativa dos entes federados; vício de iniciativa, etc. -, certamente a porcentagem de aprovadas se elevaria em muito.

Pelo procedimento adotado, leia-se, na análise dos procedimentos da CLP, verificou-se que parece não haver forte correlação entre a quantidade de SUGs recebidas por ano, a quantidade de SUGs apreciadas por ano, a quantidade de SUGs aprovadas por ano e a quantidade de SUGs aprovadas de cada ano ao longo do período. Por um lado, os resultados mostraram que houve vários entraves, ainda que não especificados, na apreciação das SUGs ao longo da existência da CLP. Porém, aparentemente, os problemas internos nos prazos de tramitação não parece interferir, em muitos casos, na aprovação, ou não, das sugestões. O que sugere, por outro lado, certo cuidado – por falta de melhor palavra - para com a apreciação das SUGs. O que pode estar associado à formação específica do colegiado, que apesar da inevitável influência das lideranças partidárias apresenta características específicas, ao que parece. Tal característica se expressa sobretudo na conformação de um grupo específico de deputados que se fizeram mais presentes na formação do colegiado ao longo da existência da comissão, o que tornou-se possível em virtude da prerrogativa de dupla titularidade. O caso mais emblemático nesse sentido, sem dúvidas, é o da deputada Luiza Erundina que esteve presente no colegiado em todos os anos, tendo sido ainda a primeira presidenta da comissão. Além disso, parece que esse grupo específico de deputados praticamente leva a cabo as atividades da comissão, pelo menos no que diz respeito à elaboração dos pareceres da maioria das SUGs recebidas. Mas isso pode ter a ver também com que, sendo um colegiado menor, é mais suscetível à pressão externa. O que explicaria que apesar do desprestígio por parte dos parlamentares frente às demais comissões, a CLP apresentou desempenho satisfatório se tomado o resultado de suas atividades no longo prazo.

Reformulando melhor a última proposição acima, no longo prazo a CLP apresentou desempenho satisfatório em relação à quantidade de apreciações das SUGs recebidas. Apesar da demora na apreciação de algumas sugestões, ao final de 2011 mais de 90% das SUGs submetidas à CLP haviam sido apreciadas (de fato havia apenas 37 SPL (7%) *pendentes* para apreciação). Regimentalmente, a finalidade de qualquer comissão permanente, vale reiterar, é apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar. Nesses termos, medido no longo prazo a CLP tem cumprido a função de apreciar e deliberar sobre as sugestões que lhe são submetidas, manifestando-se por meio de parecer.

Não obstante, procuramos demonstrar ainda que uma vez iniciada uma proposição pela CLP no processo legislativo, esta enfrenta dificuldades de ordem política (decisão do colégio de líderes) e regimentais (tramitação em regime de prioridade e deliberação em Plenário), que estão inscritas, sobretudo, numa problemática maior da relação entre executivo e legislativo, o que impõe sérios entraves no prosseguimento e consequente deliberação de tais proposições para que se tornem, ou não, normas jurídicas. Tais entraves escapam à alçada da CLP e dizem respeito a produção legislativa como um todo. Nesse sentido, o exposto sugere que, no que se refere ao processo legislativo, seria necessário dotar a CLP de mecanismos que garantissem o encaminhamento de suas proposições conforme determina o RICD, dando maior peso à sua concepção de *legislação participativa*. Entretanto, deve-se lembrar que também deputados e senadores enfrentam dificuldades de mesma ordem, como demonstra a bibliografia especializada, o que remete à questão da supremacia do executivo no que diz respeito à produção legislativa.

Para encerrar esse ponto da discussão, pode-se assinalar conforme demonstraram outros estudos recentes na ciência política que o Congresso é receptivo e permeável às demandas que a sociedade civil apresenta por meio das conferências nacionais. O mesmo pode ser dito em relação à CLP. Cinquenta e duas (52) normas jurídicas foram originadas das diretrizes legislativas das conferências no pós 1988. Outras 612 proposições, muitas das quais ainda em tramitação, apresentam relação direta com essas diretrizes. Por meio da CLP 176 proposições iniciaram tramitação no processo legislativo. No entanto, diferentemente do resultado encontrado para as conferências, a capacidade de a CLP incluir iniciativas no processo legislativo não garante sucesso na tramitação, isto é, não garante resultados enquanto produção legislativa, ou melhor, não garante nem sequer que as proposições serão deliberadas em Plenário, onde poderiam ser aprovadas ou não. A evidência disto é que no período analisado apenas uma norma jurídica foi originária de sugestão legislativa, após cinco anos de tramitação. Para corroborar, muitas outras proposições da CLP aguardam serem inclusas na ordem do dia do Plenário. Outras ainda se encontram travadas no complexo processo legislativo, principalmente em outras comissões parlamentares. Apesar de tudo isso, não se pode deixar de reconhecer que pela primeira vez no nível federal no Brasil, temos uma norma jurídica *originada e oficialmente iniciada por meio de atores da sociedade civil*.

Enfim, um estudo que fosse capaz de dizer o que essa receptividade e permeabilidade representa, isto é, o que esses dados no conjunto representam - e aí talvez incluir as iniciativas

populares de lei, como o “ficha limpa” (outras proposições como aquelas que seriam cópias, por exemplo, das sugestões legislativas seriam mais difícil de identificar e incluir) - do ponto de vista mais geral, leia-se, do ponto de vista da produção legislativa em geral, poderia talvez revelar situações surpreendentes, não meramente do ponto de vista quantitativo, mas principalmente do ponto de vista qualitativo.

Todavia, e abrindo o que foi a última frente de investigação dessa dissertação, ressalta-se que num mecanismo aberto como a CLP as mais distintas organizações surgem com uma diversificada gama de propostas. De tal modo, apresentaram-se à CLP propostas de projetos de leis das mais sensatas às mais estapafúrdias, das mais autênticas às mais espúrias, cada qual sob a óptica dos diversos interesses de distintos segmentos da sociedade. Sem dúvidas, muitas delas controversas e polêmicas. Por meio do que chamamos de análise qualitativa, procuramos explicitar o conteúdo de algumas dessas sugestões. Isso nos permitiu entrever o modo como o mecanismo tem sido utilizado, ou apropriado, por algumas organizações. Do outro lado da chave entrevemos também que a CLP tem operado com o que chamamos de uma seletividade não intencional, o que parece condizer, diga-se de passagem, com sua concepção.

Mas isso não quer dizer de nenhum modo que não há fatores de interferência no processo. Parece inequívoco que há algum ponto de ligação entre a incidência ou não incidência de organizações por meio da CLP e o descrédito do Legislativo e/ou a ineficiência dessa instituição. Nisso pode estar, por exemplo, a questão do desconhecimento do mecanismo. Ademais, parece provável que a presença de determinados deputados na presidência do colegiado, peça chave de toda organização do trabalho do mesmo, pode afastar ou atrair determinadas organizações, entre outros fatores. Tudo isso contrasta, mas não exclui a questão da seletividade não intencional dos atores, ou melhor, das organizações civis que se utilizaram da CLP.

Então, na terceira frente de investigação procuramos sustentar, num esforço preliminar, que organizações civis estão a exercer função de representação política no *locus* que, por excelência, é o da representação política tradicional. A evidência disto - para além do que a bibliografia especializada tem chamado de pluralização da representação, como veremos logo abaixo - é que diferentes organizações, com diferentes tamanhos, objetivos e finalidades tiveram vários projetos de lei iniciados no processo legislativo na Câmara dos Deputados. Alguns desses projetos tratando de assuntos aparentemente específicos do público ao qual a organização

direciona suas finalidades; outros tratando de assuntos mais gerais, mais amplos, que dizem respeito a públicos maiores, quando não a todos os brasileiros.

Da análise empreendida sobressai a pluralidade de formas de uso e de tipos de proposições e temas: 63 diferentes organizações tiveram 176 sugestões aprovadas em 23 distintos eixos temáticos. Visto de outro modo, das 95 organizações que enviaram SPLs à CLP, 63 (66%) tiveram alguma sugestão aprovada. Dentre aquelas 63 organizações que enviaram apenas uma SPL, 35 (56%) tiveram seus projetos aprovados. Mas a pluralidade não é só em relação às organizações que iniciaram sugestões aprovadas, mas das organizações em geral que recorreram à CLP. Se das 530 SPLs, 352 foram enviados por apenas sete organizações, como vimos, o restante (177 SPLs) foram enviadas por outras 88 organizações distintas. Isso sem contar com as organizações que enviaram outros tipos de proposição, isto é, sugestões legislativas de emendas às leis orçamentárias e sugestões legislativas de fiscalização, controle e outros. Nesse caso, o conjunto de organizações passaria a 189 e o de SUGs a 861 distribuídas em 23 distintos eixos temáticos. Esse universo empírico mais abrangente também recebeu algum tratamento exploratório nesse estudo, mas nesse momento cabe apenas essa menção restrita.

Por certo, uma miríade de organizações se utilizou da CLP para propor uma vasta gama de sugestões de projetos de lei no âmbito federal e tiveram suas sugestões inclusas no processo legislativo. Em alguns casos parece evidente a relação entre a natureza da sugestão e a finalidade da organização proponente. Provavelmente, muitas das sugestões transformadas em projetos de leis por esse canal não teriam força para atenderem os requisitos de uma iniciativa popular de lei (isto é, enfrentar as dificuldades impostas pelo recolhimento de assinaturas), mas certamente tem grande importância para aqueles que a organização parece representar. Para ficarmos com um único exemplo nesse sentido (no texto encontra-se vários outros), parece relevante para a categoria de esteticistas o projeto de lei proposto pela Associação dos Esteticistas de Niterói que visa regulamentar a profissão. Tal projeto, que provavelmente encontraria dificuldades na mobilização para o recolhimento de assinaturas, está pronto para a pauta e aguarda ser incluso na ordem do dia para votação em Plenário.

A questão da pluralização da representação, como explorado no texto, é melhor compreendida visto que parte da teoria política contemporânea tende a dissociar a ideia de governo representativo da ideia de representação política. Ou seja, aceita-se que existem modalidades de representação, sendo a eleitoral uma delas. Nesse sentido, é possível verificar a

diversificação do *locus* da representação. Assim, chega-se a compreensão de que a representação não é só aquela exercida no parlamento, baseada na autorização eleitoral, pode ser exercida em outros espaços como por exemplo no plano internacional, ou mesmo nas funções executiva do governo, como parece ser o caso dos conselhos gestores. Ademais, parte dessa mesma teoria passa a enxergar a perda da polaridade entre participação e representação, que em muitos casos eram vistas até mesmo como opostas ou pelo menos não complementares. Nesse ponto, deixou-se de passar despercebida a distinção entre participação individual e participação coletiva. Diversas ações políticas, nesse segundo caso, em grande medida também podem ser designadas como representação. Desse modo, segundo esse campo da teoria política, o qual assumimos os pressupostos, é possível enxergar transformações na representação no sentido da pluralização dos atores e da diversificação dos lugares em que essa representação é exercida. No caso do referencial empírico trabalhado nessa dissertação, organizações civis são investidas de legitimidade jurídica para iniciarem leis no âmbito federal, o que de certa forma extrapola a concepção liberal de que somente o indivíduo, ou o representante eleito por este, detém tal prerrogativa.

Assim, independente do modo como as organizações elaboraram as sugestões e se utilizaram da CLP, elas foram os atores legitimamente credenciados para tanto. Restou discutir, isto é, não fez parte do nosso escopo, mas seria interessante em estudos futuros, a questão da *representatividade* - entre outros pontos inter-relacionados como a questão da autorização e da *accountability* -, inerente às discussões mais amplas da representação política.

6 BIBLIOGRAFIA

ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide**, New York, Cambridge University Press, 2011.

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

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

ANSELL, Christopher; GINGRICH, Jane. Reforming the Administrative State, In: CAIN, Bruce E.; DALTON, Russell J.; SCARROW, Susan E.. **Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies**, Oxford: Oxford University Press, 2003.

AVRITZER, Leonardo. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez Editora, 2010

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

_____. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinido os padrões de participação social no Brasil**. Brasília: IPEA (Texto para discussão 1739), 2012.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, CESOP, 2008.

_____. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Johns Hopkins. University Press, 2009

_____. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo & SÁEZ, Manuel Alcántara. **Democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte - MG: Editora UFMG. 2007a.

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

BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de. A sociedade no Parlamento. Imagens da Assembleia Nacional constituinte de 1987-1988. Câmara dos Deputados, Brasília, 2008

- BANDEIRA, Regina Maria Groba. **Competência Material da Comissão de Legislação Participativa**. Nota Técnica, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2001.
- BENEVIDES, M. V. **A cidadania ativa**. Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Editora Ática, 1991.
- _____. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victória M; KERCHE, F.; VANNUCHI (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.
- BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ; Vértice, 1987.
- BRAGA, Fabiana Negromonte. **Legislativo e sociedade civil no Brasil: a Comissão de Legislação Participativa**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Rio de Janeiro, UFRJ, 2005.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Anuário Estatístico das Atividades Legislativas**. Brasília, Coordenação Edições Câmara, 2005.
- _____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Anuário Estatístico das Atividades Legislativas**. Brasília, Coordenação Edições Câmara, 2006.
- _____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Anuário Estatístico das Atividades Legislativas**. Brasília, Coordenação Edições Câmara, 2007.
- _____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Anuário Estatístico das Atividades Legislativas**. Brasília, Coordenação Edições Câmara, 2008.
- _____. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. **Seminário Democracia e Soberania Popular**, 2002. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- _____. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. **Cartilha de orientação para o exercício do direito de participação junto ao Poder Legislativo**, Brasília, Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 2001.
- _____. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. **O menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.
- _____. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. **Relatório Anual de atividades**, 2001-2011. Brasília. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/clp/publicacao/relativ>
- _____. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. **Regulamento Interno**. Brasília. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade->

legislativa/comissoes/comissoespermanentes/clp/diversos/REGULAMENTO%20INTERN
O%20-%20CONSOLIDADO.pdf

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** Consolidado até a Resolução n° 45/2006. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/RegInterno.pdf>

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Consolidado até a Emenda Constitucional n° 53/2006 – Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/constituicaoofederal.html/CF1988.pdf>

BURGOS, Cristiano. **O processo de participação da sociedade civil na elaboração de políticas: a experiência da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados de 2001 a 2005.** Gestão Social e Trabalho (profissionalizante), Brasília, 2007.

CAIN, Bruce E.; DALTON, Russell J.; SCARROW, Susan E.. **Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies,** Oxford: Oxford University Press, 2003.

CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo. Atuação das comissões permanentes e temporárias,** São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

_____. **Céticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança,** Santiago, Chile, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2005.

COUTO, Amílcar A. **Comissão de Legislação Participativa da Câmara. Participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais de 2002 a 2006** Monografia (Especialização em Processo Legislativo) Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor). Brasília, 2007.

DAGNINO, E. 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.

_____; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007.

_____. “Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania”. Em Evelina Dagnino (org.), **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil.** S. Paulo: Editora Brasiliense, pp.103-115, 1994.

DALTON, Rousell J.; MCALLISTER, Ian; WATTENBERG, Martin P.. Democracia e identidade partidária nas sociedades industriais avançadas, **Revista Análise Social, Portugal**, vol. Xxxviii, 2003.

_____ ; SCARROW, Susan, E.; CAIN, Bruce E.. New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions. In: CAIN, Bruce E.; DALTON, Russell J.; SCARROW, Susan E.. **Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies**, Oxford: Oxford University Press, 2003.

DOIMO, A. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume - Dumará, ANPOCS, 1995.

FERNANDES, Florestan. Invasão e desafio. In: **A constituição inacabada**. Vias históricas e significado político. São Paulo: Editora Estação liberdade, 1989.

FERREIRA JUNIOR, Nivaldo Adão. **Democracia participativa na câmara dos deputados análise da efetividade da comissão de legislação participativa como ferramenta de interação entre a sociedade e o parlamento**, Monografia (Especialização em processo legislativo). Brasília, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2007.

FIGUEIREDO, Argelina M. C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 1999.

FINLEY, M. I. **Democracia Antiga e Moderna**. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1988.

FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. In: Avritzer, L.; Anastasia, F. (orgs). **Reforma política no Brasil**, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

GECD - Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. **Revista Idéias**, IFCH-UNICAMP, n.5/6, 1999.

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. **Revista Lua Nova**, n. 84, CEDEC, 2011.

_____ ; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. **Revista Lua Nova**, n. 67, CEDEC, 2006.

_____ ; _____. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006a.

_____ ; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Revista Lua Nova**, n. 84, CEDEC, 2011.

- IBGE; IPEA. **As fundações privadas e Associações sem fins lucrativos no Brasil – 2005**, Rio de Janeiro, IBGE, 2008.
- IPEA. Mecanismos de democracia direta e seus usos: 1988-2008. In: **Estados, Instituições e Democracia**, Brasília: Ipea, volume 2, 2010.
- _____. Ouvidorias Públicas e democracia. In: **Estados, Instituições e Democracia**, Brasília: Ipea, volume 2, 2010.
- KITTILSON, Miki Caul; SCARROW, Susan E.. Political Parties and the Rhetoric and Realities of Democratization, In: CAIN, Bruce E.; DALTON, Russell J.; SCARROW, Susan E.. **Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies**, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- LESSA, Renato. **A Invenção Republicana: Campos Sales, as Bases e a Decadência da Primeira República Brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999. v. 1. 235p
- _____. **Modos de Inventar uma República: Demiurgia e Invenção Institucional da Tradição Republicana Brasileira**. *Análise Social*, v. XLVII, p. 508-531, 2012.
- _____. Representação, Autarquia e Animação. **Revista Sinais Sociais**, v. 2, p. 54-70, 2006.
- 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**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). São Paulo, USP, 2010.
- LORDELO, Tenafle da Silva. **A comissão de legislação participativa: uma análise do site da comissão e suas ferramentas de interação**. Dissertação (Comunicação e Culturas Contemporâneas). Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2009.
- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007.
- _____. Associações, participação e representação: combinações e tensões, **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 84, 2011.
- MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1978
- MANIN, Bernard. As metamorfoses do Governo Representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.º 29, ano 10, outubro. 1995
- MICHILES, C; [et al]. **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

- MIGUEL, L. Felipe. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. In: **Revista Boletim Informativo Bibliográfico (BIB)**, nº 59, 1º semestre, 2005
- MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do congresso nacional no presidencialismo de coalizão (1995- 2006). In: MOISÉS, José Álvaro (org). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
- NERY, Carlos Alberto Farias. **A iniciativa popular na elaboração legislativa: um estudo sobre a participação da sociedade no processo de formulação das leis**. Monografia (Especialização em desenvolvimento gerencial), Brasília, Universidade de Brasília, 2001.
- PACHECO, L. B.; **Como se fazem as leis**. Brasília, Centro de informação e documentação: Edições Câmara, 2009.
- PAES, Cláudio Ribeiro; [et al]. Discussões preliminares sobre a relação entre os parlamentares e a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos deputados. In: **Olhares sobre o parlamento: incursões acadêmicas no território político**, Brasília, Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2011.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992
- PERNA, Andréa Sampaio. **O lado invisível da participação política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da américa latina, com uma análise do caso da câmara dos deputados do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Brasília. Universidade de Brasília, 2010.
- _____; BRAGA, Sergio. O lado invisível da participação política: mecanismos de e-participação e o problema da gestão da informação nos parlamentos da américa latina. Belo Horizonte. **Revista Teoria e Sociedade**, 2011
- PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.
- PITKIN, Hanna Fenichel. The concept of representation. Berkeley: Univ. of California, 1972
- PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e Ideias, In: **Revista Lua Nova**, nº 67, pp. 15-48, 2006.
- POGREBINSCHI, T. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários**. IPEA, Textos para discussão, 1741, 2012.
- _____. **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Relatório Final de Pesquisa. Brasília: Ministério da Justiça (Série Pensando o Direito), 2010.
- _____; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 3, 2011.

- QUEIROZ, Marcos Augusto de. **Dez anos de CLP: Legislação Participativa ou Participação Legislativa?** Monografia (Especialização em processo legislativo) Brasília, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011
- ROLIM, Érika S. L. **A comissão de legislação participativa da câmara dos deputados e a flexibilização da iniciativa popular.** Monografia (Especialização em gestão legislativa) Brasília, Universidade de 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, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Ed.). **Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.
- SANTOS, Fabiano. G. M. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão.** Belo Horizonte - Rio de Janeiro: Editora UFMG - IUPERJ, 2003.
- SANTOS, Luiz C. A. **A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2009.
-
- _____. **A participação da sociedade na iniciativa das leis: da iniciativa popular à Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.** Monografia (Especialização em processo legislativo), Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2007.
- SANTOS, Manuel Leonardo [*et al*]. **Comissão de Legislação Participativa. Avaliação do Biênio 2001/2002.** Monografia (Escola do Legislativo de Minas Gerais), Belo Horizonte, 2002.
- SILEG- **Serviço de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados.** Disponível em: <http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>.
- SILVA, Artur. **Novas Arenas em disputa de torno da construção democrática no âmbito da Câmara dos Deputados: a Comissão de Legislação Participativa e a Comissão de direitos Humanos e Minorias.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Brasília, UNB, 2009.
- SOMERVILLE, Peter. **Democracy and Participation.** Policy & Politics, vol. 39. N. 3, p. 417-37, 2011.
- SOUZA, Clóvis H. L. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

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

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a democratização das Políticas Públicas no Brasil, In: DAGNINO, E. (org), **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, S. Paulo, Paz e Terra, 2002

_____. **Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa**. Campinas, 2009 . O artigo será publicado no livro ALVAREZ, S. E., BAIOCCHI, G., LAÓ-MONTES, A., Rubin, J., THAYER, M., (orgs.). *Interrogating the Civil Society Agenda: Social Movements, Civil Society, and Democratic Innovation*, (no prelo).

TEIXEIRA, A. C. C.; DAGNINO, E.; SILVA, C. A. La constitución de la sociedad civil em Brasil, In: DAGNINO, E. (coord) **Sociedad civil, esfera pública y democratización em América Latina: Brasil**. Campinas: Editora Unicamp, 2002.

_____; TATAGIBA, L. **Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação**. São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2005.

_____; SOUZA, C. H. L; LIMA, P. P. F. **Arquitetura da Participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**, Brasília: IPEA (Texto para discussão 1735), 2012.

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

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7.

WHITAKER, Francisco. Iniciativa Popular de Lei: limites e alternativas. In: BENEVIDES, M.V.M; KERCHE, F.; VANNUCHI (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

RELAÇÃO DE ENTREVISTAS

Entrevista com Sonia Hipólito, secretária da Comissão de Legislação Participativa, realizada em 27 de abril de 2012.

Entrevista com Cláudio Ribeiro Paes, quadro técnico da Comissão de Legislação Participativa, realizada em 27 de abril de 2012.

Entrevista com Fábio Pereira da Silva, da Associação Comunitária do Chonin de Cima, realizada em 06 de dezembro de 2012.

Entrevista com Adeilde Marques, da Federação Nacional dos Terapeutas, realizada em 06 de dezembro de 2012.

Entrevista com Daniel, da Associação Nacional do Carroceiros, realizada em 13 de dezembro de 2012.

Entrevista com Luiz, da Associação Amigos Moradores do Jardim Aloha, realizada em 10 de dezembro de 2012.

Entrevista com Jomateleno, do Instituto Ponto de Equilíbrio – Elo Social, realizada em 10 de dezembro de 2012.

Entrevista com André Luiz, do Conselho da defesa social de Estrela do Sul, realizada em 21 de janeiro de 2013.

7 ANEXOS

7.1 ANEXO I. LISTA DAS ORGANIZAÇÕES

Por área de atuação e organização em ordem alfabética

Assistência social

1. Associação de Beneficência São Francisco
2. Centro em Defesa da Vida
3. Fundação São Vicente
4. Obra Social Nossa Sr.ª da Glória-Fazenda Esperança
5. Cáritas Brasileira
6. Solidariedade

Associações de moradores/ Centros e associações comunitárias

7. Associação Solidariedade e Integração de Valparaíso de Goiás e do Entorno
8. Associação Amigos Moradores do Jardim Aloha
9. Associação Articultura para Paz Isaura Maia
10. Associação Comunitária do Chonin de Cima
11. Associação Comunitária dos Moradores da Villa Portal dos Pinheiros
12. Associação Comunitária dos Pequenos e Médios Produtores de Inhames, mandioca e outros
13. Associação Comunitária e Beneficente "Pe. José Augusto Machado Moreira"
14. Associação dos Moradores de Guaianazes
15. Associação dos Pescadores do Município de Mamanguape
16. Centro de Ação Comunitária
17. Núcleo de Resistência Comunitária
18. Associação Comunitária dos Pequenos Apicultores e Moradores de Alagadiço
19. Associação Comunitária dos Pequenos Produtores Rurais de Pau Santo
20. Associação Comunitária dos Pequenos Produtores Rurais de Bela Vista
21. Confederação Nacional das Associações de Moradores

Associações empresariais e patronais

22. Associação Brasileira da Indústria Fitoterápica
23. Associação Comercial da Vila Planalto
24. Associação Comercial do Crato
25. Associação Sergipana de Empresários de Obras Públicas e Privadas
26. Pensamento Nacional das Bases Empresariais
27. Coletivo de Empresários e Empreendedores Afro-brasileiros

Associações profissionais

28. Associação Cearense de Magistrados
29. Associação dos Advogados de São Paulo
30. Associação dos Demitidos da Petromisa de Sergipe
31. Associação dos Esteticistas de Niterói
32. Associação dos Juízes Federais do Brasil
33. Associação dos Jurados de Ipatinga
34. Associação dos Magistrados Brasileiros
35. Associação dos Terapeutas Naturalistas Alternativos na Saúde e Cultura do Brasil
36. Associação Nacional dos Advogados Afrodescendentes
37. Associação Nacional dos Árbitros de Futebol
38. Associação Nacional dos Carroceiros e Catadores de Materiais Recicláveis
39. Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
40. Associação Paulista do Ministério Público
41. Conselho Brasileiro de Óptica e Optometria
42. Conselho Federal dos Detetives Profissionais do Brasil
43. Coordenação Federativa de Trabalhadores do Estado do Paraná
44. Federação Brasileira de Associações Fiscais de Tributos Estaduais

45. Federação Brasileira dos Profissionais Esteticistas
46. Federação Nacional dos Terapeutas
47. Instituto de Direito Comparado e Internacional de Brasília
48. Ordem dos Advogados do Brasil
49. União dos Auditores Federais de Controle Externo
50. União dos Jurados do Brasil
51. União Nacional do Garimpeiros e Mineradores do Brasil
52. Associação dos Juízes Classistas da Justiça do Trabalho da 2ª Região
53. Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 10ª Região

Cultura e arte

54. Casa do Compositor Musical
55. Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro
56. Associação Cultural Cândido Portinari

Defesa de direitos de grupos e minorias

57. Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento
58. Associação Brasileira de Acessibilidade
59. Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais
60. Associação de Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros
61. Associação Pankararu Fonte da Serra e Centro de Etnoconhecimento Sócio Ambiental Cauieré
62. Centro de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos Marçal de Souza Tupã-I
63. Centro Feminista de Estudos e Assessoria
64. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
65. Federação de Associações e Departamentos de Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo
66. Federação Nacional das APAEs
67. Grupo de Apoio ao Adolescente e à Criança com Câncer
68. Instituto Brasileiro de Políticas da Juventude
69. Movimento Nacional de Direitos Humanos
70. Movimento Nacional de Direitos Humanos / Sociedade de Apoio aos Direitos Humanos
71. ONG SOS Segurança da Vida
72. Sociedade Pestalozzi de São Paulo
73. Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais do Distrito Federal
74. Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento/ Instituto para Promoção da Igualdade
75. Sociedade de Apoio aos Direitos Humanos/ Movimento Nacional de Direitos Humanos
76. Estruturação (Grupo GLBT)
77. Instituto Cultural São Francisco de Assis - Centro de Promoção da Criança e do Adolescente
78. Centro da Mulher 8 de Março
79. UNEGRO
80. Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
81. Associação Cearense Pró-Idosos
82. Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente
83. Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros

Desenvolvimento rural

84. Associação Nacional de Cooperação Agrícola
85. Movimento dos Pequenos Agricultores
86. União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil
87. Cooperativa Mista dos Pequenos Trabalhadores Rurais de Vicência
88. Associação Nacional dos Pequenos Agricultores

Educação/Ensino (infantil/fundamental / médio / superior) /**Outras formas de educação**

89. Associação Secundarista e Universitária de Alagoas
90. Centro Acadêmico Edézio Nery Caon
91. Instituto São Paulo de Cidadania e Política
92. ONG Instituto de Apoio Popular
93. União dos Estudantes do Amazonas
94. União Nacional dos Estudantes
95. Fundação Educacional Itaquí
96. União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

Emprego/ Treinamento/Ensino profissionalizante

97. Confederação Brasileira das Cooperativas de Trabalho
98. Instituto Doméstica Legal
99. Centro de Desenvolvimento e Capacitação Profissional Paraíba

Esporte e recreação

100. Frente Nacional dos Torcedores

Estudos e pesquisas

101. Associação Brasileira da Propriedade Intelectual
102. Instituto Brasil Central
103. Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo
104. Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Comunitárias
105. Instituto de Estudos Socioeconômicos
106. Instituto de Tecnologia Social
107. Instituto Nacional de Estudos e Assuntos Estratégicos
108. Sociedade Brasileira de Física
109. Fundação Nacional para o Desenvolvimento da Educação Tecnológica
110. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
111. Sociedade de Promoção do Desenvolvimento Científico e Social
112. Academia Brasileira de Ciências e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
113. Fundação de Apoio ao Ensino Pesquisa e Extensão

Habitação

114. Associação Brasileira de COHABs
115. Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação
116. Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa da Moradia
117. Federação dos Mutuários e Associações de Moradores do Estado de São Paulo

Meio ambiente e proteção animal

118. Ação Total dos Indivíduos da Terra Unidos em defesa da Ecologia
119. Fórum da ONGs Ambientalistas do Distrito Federal e Entorno
120. Fundação S.O.S Pró-Mata Atlântica
121. Sociedade Organizada Salvando o Cerrado
122. Instituto para o Desenvolvimento Sustentável e Cidadania do Vale do Ribeira
123. Associação Brasileira para a Conservação das Cavernas - Pró-Caverna
124. Grupo de Trabalho Amazônico

Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos

125. Associação Brasil Legal
126. Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros
127. Associação Gabriela Sou da Paz
128. Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul
129. Federação do Elo Social
130. Grupo Sempre Ativa
131. Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Humano
132. Instituto FGTS FÁCIL
133. Instituto Ponto de Equilíbrio - ELO Social
134. Instituto Ser Humano
135. Intervezes - Coletivo Brasil de Comunicação Social
136. Movimento de Resistência ao Crime

137. Movimento Popular Pró-Moralização no Poder Legislativo
138. Terra de Direitos - Organização Civil de Direito Privado
139. Associação dos Voluntários do Hospital São José
140. Associação Vida Nova - Amor-Exigente
141. ÁGERE - Cooperação em Advocacy
142. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
143. Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes
144. Associação Civil Alternativa Terrazul

Outros

145. Associação Beneficente Antônio Mendes Filho dos Cabos e Soldados da Brigada Militar
146. Associação das Câmaras Municipais da Microrregião Doze
147. Associação Eduardo Banks
148. Conselho Administrativo Municipal de Grupiara
149. Confederação Nacional de Municípios

Religião

150. Centro Evangélico de Reabilitação e Trabalho Orientado de Uberlândia
151. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
152. Conselho Indigenista Missionário
153. Conselho Nacional da Umbanda do Brasil
154. Federação Goiana de Ayahuasca
155. Movimento de Cursilhos de Cristandade do Brasil
156. Movimento Ecumênico Mundial
157. Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços
158. Instituto Adventista Central Brasileira de Educação e Assistência Social

Saúde

159. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde
160. Federação Brasileira Instituições de Reabilitação
161. Núcleo Mineiro de Obesidade

Sindicato

162. Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas
163. Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal
164. Confederação Nacional do Comércio
165. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
166. Federação das Indústrias do Distrito Federal e outras
167. Federação dos Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
168. Federação Nacional dos Servidores do Judiciário nos Estados
169. Federação Nacional dos Enfermeiros
170. Federação Nacional dos Odontologistas
171. Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e afins
172. Federação Única dos Petroleiros
173. Sindicato dos Carroceiros de Nossa Senhora do Socorro
174. Sindicato dos Empregados em Conselhos e Ordens de Fiscalização Profissional e Entidades Coligadas e Afins do Distrito Federal
175. Sindicato dos Propagandista e Vendedores de Produtos Farmacêuticos de São José do Rio Preto
176. Sindicato dos Servidores da Universidade Federal de Pelotas
177. Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe
178. Sindicato dos Trabalhadores e Empregados Rurais de Barbacena e Região
179. Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão no Estado de São Paulo
180. Sindicato dos Trabalhadores em Entidades Culturais e Recreativas no Estado de Minas Gerais
181. Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins de Marília e Região
182. Sindicato dos Trabalhadores Promotores, Repositores e Demonstradores de Merchandising do Estado de São Paulo
183. Sindicato Médico do Rio Grande do Sul

- 184. Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional
- 185. Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados, Pensionistas e Idosos
- 186. Sindicato Rural de Iporã
- 187. Sindicato União dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de São Paulo

- 188. Sindicatos dos Especialistas do Magistério Oficial do Estado de São Paulo
- 189. Sindicatos dos Peritos Criminais do Estado de São Paulo

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>.

7.2 ANEXO II. SUGESTÕES APROVADAS

Por eixo temático (conforme distribuição no gráfico 8, p. 117) e organização civil (ordem alfabética)

TRABALHO E EMPREGO

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Comunitária do Chonin de Cima	PL 959/2003	- Dispõe sobre a profissão de esteticista e cosmetologista e dá outras providências.
Associação dos Esteticistas de Niterói	Apensada à SUG 59/2002 (PL 959/2003)	- Dispõe sobre os cursos de formação superior de Terapeuta Esteticista, regulamenta a profissão de Esteticista Técnico e Terapeuta Esteticista, e autoriza a criação dos Conselhos Federal e Regionais do Profissional Esteticista Técnico e Terapeuta Esteticista e dá outras providências
Associação dos Moradores de Guaianazes	PL 2848/2003	- Regulamenta a profissão de líder comunitário e dá outras providências.
Associação dos Terapeutas Naturalistas Alternativos na Saúde e Cultura do Brasil	PL 6959/2010	- Regulamenta o exercício das atividades de Terapias Naturais e cria os Conselhos Federal e Regionais de Terapias Naturais.
Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho	PL 1974/2003	- Dá nova redação aos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho referentes à Comissão de Conciliação Prévia.
Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	PL 1221/2003	- Regulamenta a terceirização de mão-de-obra no serviço público.
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	PL 6265/2005 PL 6408/2009 PL 7930/2010	- Altera a Lei nº 5.764, de 1971 - Lei do Cooperativismo, no tocante às cooperativas de serviço. - Sugere Projeto de Lei para implantar o Piso Salarial da Advocacia - Propõe que a gratificação por função e produtividade não sejam incorporadas ao salário para qualquer fim.
Coordenação Federativa de Trabalhadores do Estado do Paraná	Apensada à SUG 40/2002 (PL 1974/03)	- Dá nova redação aos arts. 625-A a 625-H da Consolidação das Leis dos Trabalho, com a redação dada pela Lei nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000, e ao art. 764 da CLT
Federação Nacional dos Odontologistas	PL 4133/2008 PL 957/2003	- Sugere Projeto de Lei para alterar o art. 192 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação da Leis do Trabalho-CLT, estabelecendo que o adicional de insalubridade passe a ter como base de cálculo a remuneração do trabalhador. - Dispõe sobre a criação do curso de Especialização em Odontologia do Trabalho e dá outras providências
Federação Nacional dos Terapeutas	Apensada à SUG 215/2006 (PL 6959/10)	- Sugere Projeto de Lei que regulamenta a categoria de Terapeuta e cria o Conselho Federal e os Conselhos Estaduais de Terapeutas.
Sindicato dos Propagandista e Vendedores de Produtos Farmacêuticos de São José do Rio Preto	PL 1058/2003	- Altera o Artigo 651 da Consolidação das Leis do Trabalho

Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe	PL 3670/2008	- Sugere Projeto de Lei que dispõe sobre o direito de greve dos servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins de Marília e Região	Apensada à SUG 40/2002 (PL 1974/03)	- Altera a Lei nº 9.958/2000 e dá outras providências
Sindicato dos Trabalhadores Promotores, Repositores e Demonstradores de Merchandising do Estado de São Paulo.	PL 5451/2009	- Sugere a regulamentação da atividade de Promotores e Demonstradores de Vendas.
Sindicato Médico do Rio Grande do Sul	PL 7929/2010 PL 7931/2010	- Sugere Projeto de Lei para acrescentar dispositivo ao Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, dispondo sobre a prorrogação da jornada de trabalho dos profissionais da saúde. - Sugere Proposta de Emenda à Constituição para acrescentar o § 2º ao art. 7º da Constituição Federal, que trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais.
Sindicatos dos Especialistas do Magistério Oficial do Estado de São Paulo	PL 6775/2002	- Regulamenta o direito de greve e o dissídio coletivo dos servidores públicos civis.
União dos Jurados do Brasil	PL 4714/2004	- "Dispõe sobre direitos dos jurados do Brasil."

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento/ Instituto para Promoção da Igualdade	PL 1308/2003	- Altera o Código Penal visando ao estabelecimento do princípio de igualdade de direitos entre homens e mulheres
Associação dos Juizes Federais do Brasil	PL 909/2007	- Sugere alteração na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal.
Associação Paulista do Ministério Público	Emenda ao PL 4206/2001	- Sugere Proposta de Emenda ao Projeto de Lei nº 4.206, de 2001, que altera o Código de Processo Penal.
	PL 1502/2011	- Sugere Projeto de Lei para alterar o caput do art. 342 do Código Penal, que prevê o delito de falso testemunho ou falsa perícia para incluir a figura do inquérito civil.
	PL 3667/2008	- Sugere Projeto de Lei para criação do artigo 310-A no Código Penal Brasileiro com vistas a punir os chamados "testa-de-ferro".
	PL 3770/2008	- Sugere Projeto de Lei alterando o dispositivo do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, do Código Penal Brasileiro, e dá outras providências
	PL 4563/2008	- Sugere Projeto de Lei visando acrescentar o art. 112-A à Lei nº 7.210, de 1984 (Lei de Execução Penal) no sentido de prever a interrupção do prazo de contagem da pena, pelo cometimento de falta grave, para a obtenção do benefício da progressão de regime.
	PL 5614/2009	- Propõe Projeto de Lei alterando o caput do art. 342 do Código Penal, que prevê o delito de falso testemunho ou falsa perícia para incluir a figura do

inquérito civil.

Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	PL 1525/2007	- Altera a Lei nº 7.210, de 1984 - Lei de Execução Penal.
	PL 1746/2011	- Sugere Projeto de Lei para alterar a redação dos arts. 16, 22, 43, 44, 51, 100 e 155 e revogar o art. 46 e o § 2º do art. 60 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que instituiu o Código Penal.
	PL 1947/2011	- Sugere Projeto de Lei para alterar a redação dos artigos 16, 65 e 155 do Código Penal Brasileiro
	PL 2327/2007	- Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 1941 - Código de Processo Penal, adequando-o à nova ordem constitucional.
	PL 2720/2007	- Sugere que os conteúdos das Súmulas 310, 311 e 312 do STJ sejam adotadas como Lei.
	PL 3666/2008	- Sugere Projeto de Lei que altera o Código Penal Brasileiro referente a Lei de Execução Penal, Lei nº 7.210, de 1984, e dá outras providências.
	PL 3769/2008	- Sugere Projeto de Lei que altera a redação de alguns artigos do Código Penal Brasileiro, além de criar outros tipos penais.
	PL 5642/2009	- Sugere Projeto de Lei para revogar o art. 176 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.
	PL 6998/2006	- Altera a parte especial do Código Penal nos crimes de homicídio, lesão e outros.
	PL 7080/2006	- Altera o Código Penal, tipificando a figura de mentir para autoridades.
PL 908/2007	- Propõe projeto de lei que trate do princípio da insignificância penal e delitos privilegiados.	
Instituto de Direito Comparado e Internacional de Brasília	PL 7006/2006	- Altera dispositivos no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, e da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para facultar o uso de procedimentos de Justiça Restaurativa no sistema de Justiça Criminal, em casos de crimes e contravenções penais.

ONG Instituto de Apoio Popular PL 7232/2010 - Sugere Projeto de Lei para tornar a pedofilia um crime hediondo.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Comunitária do Chonin de Cima	PL 3665/2008	- Sugere Projeto de Lei no sentido de estabelecer a suspensão do prazo prescricional durante o curso da investigação administrativa de delito tributário.
Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros	PLP 63/2003	- Dispõe sobre a obrigatoriedade da prestação de contas do Banco Central do Brasil a cada troca de presidente da instituição.
Associação Paulista do Ministério Público	PL 6218/2009	- Sugere a criação dos arts. 5-A, 5-B, 5-C, 5-D, 5-E e 5-F à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com o objetivo de dar maior transparência à execução das obrigações contraídas pela Administração Pública, nos termos da referida Lei de Licitações e Contratos.
Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	PL 2311/2003 PL 7364/2002	- Dificulta as fraudes contra a Administração Pública - Publicidade de atos da Administração Pública na contratação de pessoas para prestar serviços públicos
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	PL 1526/2007 PL 2356/2011 PL 7078/2006 PL 947/2007 PLP 441/2008 PLP 70/2011	- Sugere Projeto de Lei para crime de omissão estabelecendo prazo de 30 dias para comunicação do Agente Público - Sugere Projeto de Lei para regulamentar a prova oral em concursos públicos. - Sugere alterações no Código Penal, no tocante aos Crimes contra a Administração Pública. - Altera o Decreto-lei nº 201, de 1967, adequando-o a proposta da ONU de combate à corrupção, a qual teve anuência do Brasil. - Sugere Projeto de Lei no qual o ordenador de despesas que não cumprir o determinado no orçamento ficará responsável civilmente. - Sugere projeto de lei que visa coibir pagamentos ilícitos por parte de órgãos públicos.
Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e afins	PLP 327/2002	- Dispõe sobre a liberação de verbas federais a estados e município

Instituto de Estudos Socioeconômicos	PLP 264/2007	- Sugere Projeto de Lei Complementar alterando dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo normas de políticas públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e social e dá outras providências.
Núcleo de Resistência Comunitária	PL 7076/2006	- Disciplina a doação de equipamentos de informática de instituições públicas para projetos de inclusão digital.
Ordem dos Advogados do Brasil	PL 6997/2006	- Propõe alteração do art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. (Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências).
	PL 7587/2006	- Regulamenta o art. 37, § 1º da Constituição Federal.
	PL 767/2007	- Modifica o artigo 1º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.
Sindicato União dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de São Paulo	PLP 328/2002	- Modifica o artigo 20, inciso II, letras "a", "b", "c" e "d" da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
Sindicatos dos Peritos Criminais do Estado de São Paulo	PL 6843/2002	- Dispõe sobre a forma de emissão e fornecimento de informação ao usuário do serviço público e dá outras providências

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Comunitária do Chonin de Cima	PL 1973/2003	- Dispõe sobre a criação do Passe Livre para idosos maiores de 65 anos, no uso de transporte rodoviário municipal, intermunicipal, estadual e interestadual
	PL 2722/2007	- Sugere Projeto de Lei que altera dispositivos da Lei nº 8.036, de 11 de Maio de 1990, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), objetivando trazer justiça e cidadania para o trabalhador contra perdas.
	PL 4928/2005	- "Dá nova redação ao inciso V do art. 2º e ao caput do art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, "que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências"
Associação das Câmaras Municipais da Microrregião Doze	PL 6050/2009	- Sugere Projeto de Lei para que todo profissional da área médica e odontológica, que concluir a graduação em universidades públicas, preste serviço voluntário por determinado tempo, atendendo à população carente.
Associação Secundarista e Universitária de Alagoas	PL 1971/2003	- Dispõe sobre a obrigatoriedade das universidades e faculdades particulares dos estados brasileiros criarem crédito educativo interno aos estudantes de baixa renda
Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro	PL 6030/2009	- Estende às empregadas domésticas o FGTS e determina outras providências.
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	PL 6548/2002	- Altera as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para dispor sobre as regras de contribuição e de benefícios de trabalhador rural.
Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	PL 7433/2002	- Cria a tarifa social de água e dá outras providências

Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	PL 5615/2009	- Sugere Projeto de Lei acrescentando o art. 29-A ao texto da Lei nº 7.998, de 1990, que dispõe sobre o seguro-desemprego.
Federação das Indústrias do Distrito Federal e outras	PL 5217/2005	- "Altera dispositivo da Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, que institui o vale-transporte, para dispor sobre o pagamento em dinheiro."
Federação de Associações e Departamentos de Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo	PLP 311/2002	- Dispõe sobre revisão, reposição de valores e manutenção dos seguros da Previdência Social e dá outras providências
Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Humano	PL 1220/2003	- Dispõe sobre a criação de uma moeda social, denominada Bilhete de Investimento Social – BIS
Instituto FGTS Fácil	Apensada à SUG 103/2005 (PL 6030/09) Emenda ao PL 3380/2004 PL 3380/2004	- Sugere Projeto de Lei que altera os dispositivos da Lei nº 11.324, de 2006, que dispõe sobre o emprego doméstico e da Lei nº 10.208, de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço para o empregado doméstico. - Emenda modificativa ao Projeto de Lei nº 3.380, de 2004 que "dá nova redação ao art. 2º da Lei nº 10.555, de 13 de novembro de 2002, para assegurar aos maiores de sessenta anos e seus beneficiários com igual idade o direito ao complemento de atualização monetária previsto na Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001" - Altera o artigo 2º da Lei nº 10.555, de 13 de novembro de 2002. Assegura aos maiores de sessenta anos e seus beneficiários com igual idade o direito ao complemento de atualização monetária do FGTS, previsto na Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

ORGANIZAÇÃO POLÍTICA-ADMINISTRATIVA DO ESTADO

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Comunitária do Chonin de Cima	PL 2312/2003	- Dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional das Organizações Não-Governamentais.
	PL 5850/2005	- Veda ao funcionário público federal, estadual ou municipal, o direito de remuneração no período em que estiver licenciado para concorrer às eleições que menciona
	PL 7294/2006	- Sugere que se profiba a utilização de espaços públicos para veiculação de propaganda política.
	PL 7367/2002	- Permite às entidades representativas de distritos e zona rural emitirem a Carteira de Trabalho e Previdência Social
	PL 958/2003	- Dispõe sobre a criação do Título de Eleitor Eletrônico e dá outras providências
Associação dos Advogados de São Paulo	PL 2314/2003	- Altera as Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (institui o Código Eleitoral) e 9.099, de 26 de setembro de 1995 (dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências).
Associação Paulista do Ministério Público	PL 3244/2008	- Sugestão de Projeto de Lei intitulado "Enforcement" para garantir o regime democrático, a ordem jurídica e os direitos sociais e individuais indisponíveis.
Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	PL 1972/2003	- Regulamenta o art. 52, X, da Constituição Federal.
	PL 7365/2002	- Acesso da população ao sistema judicial no interior
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	PL 1542/2007	- Altera a Lei nº 7.116, de 1983 - que regula a expedição e a validade de carteiras de identidade.
	PL 3671/2008	- Sugere Projeto de Lei que regulamenta o art. 29, inciso I, da Constituição Federal.
	PL 7873/2010	- Sugere projeto de lei que altera o disposto no art. 299 do Código Eleitoral.

Instituto Brasileiro de Políticas da Juventude	PL 7292/2006	- Dá nova redação ao § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Estabelece normas para as eleições)
Ordem dos Advogados do Brasil	PL 4718/2004	- Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Brasileira da Propriedade Intelectual	PL 7070/2002	- Dispõe sobre o nome empresarial e dá nova redação aos artigos 1.158, § 2º, 1.160, 1.163, 1.165 a 1.168 do novo Código Civil (Lei nº 10.406/01)
Associação Cearense de Magistrados	PL 2849/2003	- Dispõe sobre a revogação de artigos do novo Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002).
Associação dos Advogados de São Paulo	PL 4715/2004	- Altera o art. 511 do Código do Processo Civil, suprimindo a incidência da taxa judiciária nos embargos do devedor.
Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	PL 7499/2002	- Dispõe sobre a audiência preliminar, alterando o art. 331 do Código de Processo Civil
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	PL 2627/2011	- Sugere Projeto de Lei para acrescentar os arts. 251-A, 251-B e 552-A no Código de Processo Civil, dispondo a baixa de processos e o Plenário Virtual.
	PL 3490/2008	- Sugere Projeto de Lei acrescentando parágrafo único ao art. 342 do Código de Processo Civil, que permite à parte que requeira ao juiz que a ouça pessoalmente em juízo
	PL 4354/2008	- Altera a redação dos artigos 730 e 733 do Código de Processo Civil.
	PL 5613/2009	- Sugere Projeto de Lei alterando o Código Civil Brasileiro, no artigo 2002, acrescentando o inciso 2º e 3º referente ao autor da herança .
	PL 6282/2009	- Sugere Projeto de Lei para acrescentar parágrafo único ao art. 791 do Código de Processo Civil, Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, dispondo sobre a suspensão do processo de execução.
	PL 6407/2009	- Sugere Projeto de Lei para incluir parágrafo no art. 331 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, Código de Processo Civil, aumentando as possibilidades de audiência de conciliação.
	PL 6564/2006	- Altera a Lei nº 7.347, de 1985 - Lei de Ação Civil Pública.
Movimento Ecumênico Mundial	PL 1059/2003	- Dá nova redação ao art. 1187 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)
	PL 1222/2003	- Dá nova redação ao art. 1184 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)
	PL 2443/2003	- Dá nova redação ao parágrafo único do art. 1177 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

DEFESA DO CONSUMIDOR

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Comunitária do Chonin de Cima	PL 2352/2007	- Sugere Projeto de Lei que proíbe a cobrança de valores para a emissão de segunda via das contas de consumo em aberto por parte das empresas públicas ou privadas que adotam o sistema de cobrança através de fatura impressa.
	PL 5616/2009	- Sugere Projeto de Lei que dispõe sobre a gratuidade do serviço de identificador de chamadas a todos os clientes das operadoras de telefonia fixa.

	PL 6774/2002	- Dispõe sobre a extinção da taxa de assinatura cobrada nas contas telefônicas
	PL 6842/2002	- Dispõe sobre a extinção da tarifa interurbana para as ligações telefônicas em localidades com o mesmo DDD.
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	PL 3245/2008 PLP 106/2007	- Altera a Lei nº 8.987, de 1995, definindo critérios para suspensão de serviços essenciais por inadimplemento. - Altera a Lei nº 4.595, de 1964, incluindo as administradoras de cartão de crédito no Sistema Financeiro Nacional.
Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo	PL 4564/2008 PL 5765/2009 PL 6573/2009	- Sugere Projeto de Lei para alterar a redação do § 1º do art. 18 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) com o objetivo de reduzir de 30 para 10 dias o prazo para os fornecedores solucionarem vícios nos produtos. - Sugere Projeto de Lei para instituir a obrigatoriedade de qualificação completa das partes nos contratos de consumo e dá outras providências. - Sugere Projeto de Lei para dispor sobre a obrigatoriedade de manutenção de registro de inclusões e exclusões em bancos de dados que especifica.
Instituto FGTS Fácil	PL 4566/2008	- Sugere Projeto de Lei que assegura acumulação de pulsos ou minutos de franquia mensal que as operadoras de telefonia fixa disponibiliza aos clientes.
Movimento Ecumênico Mundial	PL 7366/2002	- Estabelece normas para utilização dos Títulos da Dívida Externa, no pagamento de parte das exportações.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Brasil Legal	PL 7619/2010	- Sugere Projeto de Lei que acrescenta o inciso VI ao artigo 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.
Associação Brasileira de Acessibilidade	PL 7432/2002	- Dispõe sobre a acessibilidade das pessoas com deficiência ou necessidades especiais aos portais públicos na Internet, alterando a Lei nº 10.098, de 19/12/2000
Associação Paulista do Ministério Público	PL 7872/2010	- Sugere Projeto de Lei para alterar a redação dos Artigos 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257 e 258 da Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente - para que as penas de multa previstas nesses dispositivos sejam fixadas com base no salário mínimo.
Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro	PL 2574/2007 PL 3669/2008	- Propõe Projeto de Lei que estabelece a existência de um posto de saúde para cada complexo prisional com mais de 1200 detentos e unidades prisionais que tenham acima de 700 presos deverão ter seus próprios ambulatórios. - Sugere Projeto de Lei que cria, entre outros, os seguintes direitos às detentas : implantação de creches para seus filhos e possibilidade de permanência no pátrio poder durante o período de recolhimento
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	PL 6266/2005 PL 7077/2006 PL 7079/2006 PL 7081/2006	- Altera a Lei nº 10.741, de 2003 - Estatuto do Idoso. - Altera a Lei nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente - adequando-a ao contraditório e dinamizando as decisões colegiadas. - Sugere alterações na Lei nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente. - Altera a Lei nº 8.069, de 1990 - ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente.
Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e afins	PL 7378/2010	- Sugere Projeto de Lei para conceder anistia àqueles servidores públicos civis e empregados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da união que, entre 1º de janeiro de 1995 e 31 de dezembro de 2002, tiveram seus vínculos empregatícios interrompidos, conforme específica.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

VIAÇÃO, TRANSPORTE E TRÂNSITO

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Comunitária do Chonin de Cima	PL 1223/2003	- Modifica o item 2.2.2 do Anexo II da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, acrescentando trechos ao trajeto da Rodovia de Ligação BR-451/MG
	PL 2721/2007	- Sugere Projeto de Lei que reduz o prazo para obtenção definitiva da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) de um ano para seis meses.
	PL 7067/2002	- Dá denominação de "Presidente Tancredo Neves" à rodovia BR 451 em Minas Gerais.
Associação Paulista do Ministério Público	PL 7498/2002	- Dá denominação de "Pedro Tassis" à Rodovia BR 116 no perímetro urbano da cidade de Governador Valadares.
	PL 4562/2008	- Sugere Projeto de Lei que cria tipos penais de homicídio culposo de trânsito e lesão corporal culposa de trânsito no Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503/97, quando o condutor do veículo está sob a influência de álcool ou substância tóxica ou entorpecente de efeitos análogos
	PL 6665/2009	- Sugere Projeto de Lei para acrescentar dispositivo à Lei nº 12.006, de 29 de julho de 2009, que "estabelece mecanismos para a veiculação de mensagens educativas de trânsito, nas modalidades de propaganda que especifica", objetivando dispor sobre a publicidade via internet em todas as suas formas de mídia, inclusive a que se utiliza da telefonia móvel.
Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	PL 7369/2002	- Dispõe sobre alterações no Código de Trânsito
Grupo Sempre Ativa	PL 7293/2006	- Propõe nomear a BR-265, que passa no Sul de Minas, com o nome de BR - CAMINHO REAL.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

SEGURANÇA PÚBLICA

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação dos Juizes Federais do Brasil	PL 2057/2007	- Sugere Projeto de Lei que dispõe sobre normas sobre o processo e julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes de competência da Justiça Federal praticados por grupos criminosos organizados e dá outras providências.
	PL 3491/2008	- Sugere Projeto de Lei que cria o Fundo Nacional de Segurança da Justiça Federal - FUNSEG - JF e dá outras providências.
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	PL 2521/2007	- Sugere Projeto de Lei possibilitando a utilização dos juizados especiais pelos condomínios residenciais, associações sem fins lucrativos e espólios.
	PL 3668/2008	- Propõe Projeto de Lei alterando os artigos 8º, § 2º, 66, 74, 84, 86 da Lei do Juizado Especial e dá outras providências.
	PL 5177/2009	- Sugere Projeto de Lei que altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para permitir que o Juizado Especial julgue causas oriundas do serviço notarial e registral.
	PL 7977/2010	- Sugere projeto de lei que estabelece a obrigação de manter relação atualizada de presos e dá outras providências.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

OUTROS

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Comunitária do Chonin de Cima	PL 5851/2005	- Declara o ex-Presidente da República, Tancredo Neves, patrono da redemocratização brasileira
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	PL 4132/2008	- Sugere Projeto de Lei que cria o Dia Nacional da Vítima de Crime.
Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Comunitárias	PL 5462/2005	- Cria o dia nacional do Líder Comunitário.

Sindicato dos Trabalhadores em Entidades Culturais e Recreativas no Estado de Minas Gerais PL 4353/2008 - Sugere Projeto de Lei para criar o Dia Nacional dos Trabalhadores em Entidades Culturais e Recreativas e Conexas e Similares.

Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional PL 5948/2009 - Sugere Projeto de Lei para criar a Semana Nacional da Justiça Fiscal e o Dia Nacional da Justiça Fiscal.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

EDUCAÇÃO

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Brasil Legal	PL 7113/2010	- Sugere Projeto de Lei que acrescenta inciso V ao art. 35 e inciso IV ao art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
Associação Eduardo Banks	PL 7620/2010	- Sugere Projeto de Lei para alterar o art. 20 da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, que disciplina o Registro de Obras Intelectuais, com o objetivo de tornar gratuitos os serviços de registro previstos nesse diploma legal.
Federação dos Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras	PL 7398/2006	- Sugere Normas para a Educação Superior Pública - "Projeto Universidade Cidadã para os Trabalhadores.
União dos Estudantes do Amazonas	PL 3379/2004	- Assegura aos estudantes desvinculados da instituição de ensino de origem o fornecimento de certidão de currículo escolar para fins de prosseguimento nos estudos e dá outras providências.
União Nacional dos Estudantes	PL 5175/2009	- Sugere Projeto de Lei para definir princípios da universidade brasileira pública, democrática para a sociedade brasileira, estratégica para o projeto de desenvolvimento do país e sob controle nacional

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

DESENVOLVIMENTO URBANO

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Brasileira de COHABS	PL 7069/2002	- Altera a redação do artigo 8º da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que cria o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências
Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação	PL 7497/2002 e INC 3767/2002	- Cria o Sistema Nacional de Habitação (SNH), extingue o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), modifica a destinação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), consolida a legislação sobre financiamentos habitacionais e dá outras providências.
Associação Paulista do Ministério Público	PL 1983/2007	- Sugere Projeto de Lei que altera a Lei nº 10.257, de 1991 (Estatuto das Cidades), incluindo o Ministério Público como parte legítima para propositura da ação de usucapião coletivo.

Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa da Moradia	PLP 294/2002	- Dispõe sobre as novas regras do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências.
Federação dos Mutuários e Associações de Moradores do Estado de São Paulo	Apensada à SUG 2/2001 (PLP 294/02)	- Dispõe sobre as novas regras do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

INDÚSTRIA E COMÉRCIO

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Brasileira da Propriedade Intelectual	PL 3378/2004 PL 3609/2004 PL 7066/2002	- Altera os artigos 199 e 200 da Lei nº 9.279, de 1996 (Regulamenta direitos relativos à propriedade industrial). - Altera os artigos 57, 166 e 175 da Lei nº 9.279, de 1996 (Regulamenta direitos relativos à propriedade industrial). - Dispõe sobre a indenização cabível por infrações aos direitos de Propriedade Industrial
Federação das Industrias do Distrito Federal e outras	PL 4717/2004	- Introduz alterações na Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, e dá outras providências."

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

TRIBUTAÇÃO

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Amigos Moradores do Jardim Aloha	PL 1504/2011	- Sugere projeto de lei que altera a redação do artigo 13, parágrafo 2º, inciso III, alínea "c", da Lei n. 9.249, de 26 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a alteração da legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências
Associação Brasil Legal	PLP 571/2010	- Sugere Projeto de Lei que acrescenta dispositivos à Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (Código Tributário Nacional).
Confederação Nacional do Comércio	Emendas (2) ao PL 4593/04	- Incluindo as entidades patronais na isenção da contribuição para o Pis/Pasep e Confins e na remissão do crédito tributário.
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	PL 6281/2009	- Sugere Projeto de Lei para alterar o art. 9º da Lei nº 10.684, 30 de maio de 2003, estabelecendo prazo para suspensão da pretensão punitiva do Estado em, no máximo, cinco anos. (Altera a legislação tributária, dispõe sobre parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Instituto Nacional do Seguro Social e dá outras providências)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Brasil Legal	PL 7871/2010	- Sugere Projeto de Lei que acrescenta parágrafo único ao art. 10 da Lei nº 9.289, de 4 de julho de 1996, que dispõe sobre as custas devidas à União, na Justiça Federal de primeiro e segundo graus e dá outras providências.
Associação dos Advogados de São Paulo	PL 4716/2004	- "Altera o art. 2º da Lei nº 9.289, de 4 de julho de 1996, que dispõe sobre as custas devidas à União, na Justiça Federal de primeiro e segundo graus e dá outras providências."
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	PL 2328/2007	- Sugere Projeto de Lei que altera a Lei nº 1.521, de 1951, referente aos "crimes contra a economia popular".
Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo	PLP 546/2009	- Sugere Projeto de Lei Complementar para regulamentar o art. 192 da Constituição Federal, instituindo limite máximo para o spread bancário, estabelece multa e dá outras providências.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

MEIO AMBIENTE

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Ação Total dos Indivíduos da Terra Unidos em defesa da Ecologia	PL 2313/2003	- Implementa o seguro de responsabilidade civil do poluidor, pessoa física ou jurídica, que exerça atividade econômica potencialmente causadora de degradação ambiental; cria o Fundo de Estabilidade do Desenvolvimento Sustentável.
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	PL 2355/2011 PL 3768/2008	- Sugere projeto de lei que estimula práticas ambientais de reciclagem. - Sugere Projeto de Lei que altera a Lei nº 9.605, 12 de fevereiro de 1998, e tipifica o crime de tráfico de animais silvestres. (Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Comunitária do Chonin de Cima	PL 7368/2002	- Inclui os municípios do Vale do Rio Doce na área de atuação da Adene.
Fórum da ONGs Ambientalistas do Distrito Federal e Entorno	PLP 270/2001	- Altera a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno do Distrito Federal e Entorno - RIDE e sobre o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

COMUNICAÇÃO

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	PL 1751/2007	- Sugere a utilização da Internet como veículo de publicação oficial.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INFORMÁTICA

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação dos Juízes Federais do Brasil	PL 5828/2001 (Transformada na Lei Ordinária 11.419/2006)	- Dispõe sobre a informatização do processo judicial e dá outras providências

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

SAÚDE

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Associação Brasileira da Indústria Fitoterápica	PL 3381/2004	- Dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os produtos de origem natural para a saúde e dá outras providências.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

ARTE E CULTURA

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Casa do Compositor Musical	PL 2850/2003	- Atualiza e consolida a legislação sobre direito autoral do compositor musical.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

DESPORTO E LAZER

Organização Civil	Proposição:	Ementa
Sindicato dos Trabalhadores em Entidades Culturais e Recreativas no Estado de Minas Gerais	PL 1752/2007	- Dispõe sobre a obrigatoriedade de vigilância das piscinas de uso público.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

7.3 ANEXO III. SUGESTÕES REPROVADAS

Rejeitadas, Prejudicadas e Devolvidas (organizações em ordem alfabética)

REJEITADAS		
Organização	SUG	Ementa
Associação Solidariedade e Integração de Valparaíso de Goiás e do Entorno	7/2001	- Institui o "Programa de renda comunitária" e contribuição para assistência às associações civis, de caráter representativo e filantrópico, visando o desenvolvimento social, cultural, combate à pobreza e outras providências
Associação Brasil Legal	182/2009	- Sugere Projeto de Lei que dispõe sobre a política nacional de controle popular dos atos dos poderes públicos e de combate à corrupção e desperdício de dinheiro público na Administração Pública, diretamente pelo cidadão eleitor e por associações representativas da sociedade.
	183/2009	- Sugere Projeto de Lei que dá nova redação a dispositivos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
	184/2009	- Sugere Projeto de Lei que dá nova redação a dispositivos da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que regula a ação popular.
	187/2009	- Sugere Projeto de Lei que acrescenta dispositivos à Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.
	188/2009	- Sugere Projeto de Lei que dá nova redação ao § 1º do art. 1º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).
	192/2009	- Sugere Proposta de Emenda à Constituição que dá nova redação a dispositivos da Constituição Federal (ao art. 2º, ao inciso LXXIII do art. 5º, aos arts. 31 e 70) e acrescenta o inciso LXXIX ao art. 5º e inciso VIII ao art. 206 da Lei Maior.
Associação Brasileira da Propriedade Intelectual	8/2001	- Sugere alteração do Código Penal referente a crimes contra a propriedade industrial, busca e apreensão.
Associação Comercial da Vila Planalto	18/2001	- Dispõe sobre a criação pela Câmara Federal (ou Congresso Nacional) de mecanismos de comunicação direta da sociedade com o Parlamento Brasileiro
Associação Comercial do Crato	53/2002	- Dispõe sobre a inserção do ensino de Cooperativismo, Associativismo, Processo de Conscientização e Processo de Participação no currículo escolar do 2º Grau.
Associação Comunitária do Chonin de Cima	101/2005	- Dispensa a apresentação do Certificado de Alistamento Militar aos interessados em requerer o Título Eleitoral.
	129/2005	- Substitua-se a expressão 'Universidade Federal do Vale do Rio Doce - UFVD' por 'Universidade Federal do Leste Mineiro - UFLM' no Projeto de Lei nº 5.781, de 2005.
	196/2006	- Cria o Fundo Nacional de Assistência ao Emigrante - FUNAEM.
	197/2006	- Cria o Conselho Nacional de Assistência ao Emigrante.
	198/2006	- Cria o Conselho Nacional dos Terapeutas e Naturalistas de Plantas Mediciniais - CONTENAPLAM.
	203/2006	- Propõe instituir o Feriado Nacional pelo Dia da Democracia Brasileira.
	21/2001	- Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios
	27/2002	- Dispõe sobre a criação de taxa única para requerimento de 1ª e 2ª vias do documento de identidade
	31/2002	- Dispõe sobre autorização para execução de serviço de radiodifusão comunitária à Associação Comunitária do Chonin de Cima
	32/2002	- Autoriza o Poder Executivo a realizar as obras de implantação e pavimentação da BR 451/MG
	33/2002	- Assegura realização de novo plebiscito aos distritos que tiveram processo de emancipação política iniciados antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 15/96
	34/2002	- Dispõe sobre a criação de Banco Postal em localidades acima de 1000 (mil) eleitores
	34/2003	- Modifica o Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961, que regulamentou a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a Declaração de Utilidade Pública Federal.
36/2002	- Concede homenagem especial ao jornal Diário do Rio Doce e TV Leste em Governador Valadares (MG)	
38/2007	- Sugere Projeto de Lei que estabelece a remuneração quinzenal para os trabalhadores assalariados dos setores públicos e privados, dividindo seus	

		vencimentos em duas parcelas.
	39/2007	- Sugere Projeto de Lei proibindo a propaganda política extemporânea para os detentores de mandato eletivo usada em veículos automotores.
	4/2007	- Sugere Projeto de Lei que efetiva os operadores das Agências de Correios Comunitárias - AGC`S, vinculando-os à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
	54/2002	- Assegura a implantação do Ensino Médio em escolas públicas da Federação.
	58/2002	- Inclui a rodovia BR 451 no Plano Nacional da Viação (PNV).
	58/2007	- Sugere Projeto de Lei que define o prazo mínimo de um ano para o funcionamento de Comissões Provisórias dos Partidos Políticos.
	6/2007	- Sugere Projeto de Lei que veda ao detentor de mandato eletivo acumular cargo ou função pública.
	60/2004	- "Dá nova redação à alínea "a" do inciso XVII, do artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados". Autoriza o partido político sem representação na Câmara dos Deputados a apresentar sugestão de iniciativa legislativa.
	65/2007	- Sugere Projeto de Lei que garante a distribuição do tempo para propaganda política e eleitoral na mídia de forma igualitária entre os partidos políticos.
	86/2005	- Determina que detentor de mandato eletivo se licencie de função para disputar reeleição.
	87/2005	- Dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Física - CNPF.
	88/2005	- Altera a Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994, que "concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual", para estender o mesmo benefício aos idosos.
	92/2005	- Altera a redação do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e acrescenta parágrafos ao mesmo para qualificar os suplentes de Senador.
	93/2005	- Dá nova redação aos incisos I e II do art. 1º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.
Associação Comunitária dos Pequenos e Médios Produtores de Inhames, mandioca e outros	53/2003	- Dispõe sobre a subvenção a associações ou fundações que prestem serviços na área social, religiosa, educacional, cultural, rural e outras.
Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros	1/2003	- Dá nova redação ao parágrafo 2º do artigo 3º da Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994 (Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências).
	10/2003	- Veda a circulação de nota de cédula da moeda Real degradada, rasurada ou com defeito
	12/2003	- Torna obrigatória a criação de PROCON na cidade com mais de 15 mil habitantes
	13/2003	- Torna obrigatória a criação do plano de cargos e salários do funcionário do PROCON
	14/2003	- Dispõe sobre modificação no regime de preços e valores alterado inserido ágio
	15/2003	- Dispõe sobre as taxas de juros reais.
	16/2003	- Dispõe sobre modificações no Índice de Preços ao Consumidor
	17/2003	- Extingue o IPCS e outros índices de prévias de inflação
	18/2003	- Obriga o agricultor a produzir para o mercado interno.
	19/2003	- Dispõe sobre a introdução no ensino de 1º e 2º Grau da matéria Técnica Econômica Financeira Cultural do Consumidor.
	20/2003	- Dispõe sobre a criação do Balcão Sebrae em um maior número de municípios.
	37/2003	- Dispõe sobre o incentivo à produção agrícola de bens considerados básicos para a dieta alimentar dos brasileiros.
	40/2003	- Altera a sigla do SPC Brasil para RIPC Brasil, sigla de Restrição Inadimplente Provisória Comercial.
	42/2003	- Cria o Código Moral, unindo ao Código e órgãos de ética pública e privada para todo o Território Nacional.
Associação Eduardo Banks	03/2011	- Sugere Projeto de Lei que altera a redação dos artigos 33, 58, 59, 61, 63, 77, 81, 95, 110, 117 e 287 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para abolir o agravamento da pena pela reincidência e instituir o agravamento pela primariedade, e dá outras providências.
	178/2009	- Sugere Projeto de Lei para alterar o art. 3º da Lei nº 1.060, de 1950 e os arts. 488, parágrafo único, e 495 do Código de Processo Civil - CPC, com o objetivo de isentar, nas ações rescisórias, os necessitados beneficiários da assistência judiciária do recolhimento de 5% (cinco por cento) sobre o valor da causa.
	179/2009	- Sugere Projeto de Lei para alterar dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), relativos aos ritos da instrução criminal, aos procedimentos nos Juizados Especiais Criminais e ao processo e julgamento dos Recursos em Sentido Estrito e das Apelações nos Tribunais e nas Turmas Recursais de Juízes de Primeiro Grau, e dá outras providências.
	180/2009	- Sugere Projeto de Lei para alterar o art. 128 do Código Penal, estabelecendo, para as situações de aborto previstas nesse dispositivo, as mesmas penas constantes do art. 124 ou do art. 126 do mesmo diploma legal, com redução de um sexto a um terço
	228/2010	- Sugere Projeto de Lei para alterar a redação dos Artigos 1562, 1571 a 1578, 1580, 1583 e 1584 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), o § 6º do Artigo 7º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil), o Artigo 155 da Lei 5.869, de 11 de

		janeiro de 1973 (Código de Processo Civil) e o item 14 do Inciso II do Artigo 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos) e dá outras providências
	231/2010	- Sugere Projeto de Lei que altera a redação dos artigos 103 e 107, inciso IV, do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, e do artigo 38 do Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941, para abolir a decadência do direito de queixa ou de representação, e dá outras providências.
	252/2010	- Sugere Projeto de Lei para alterar a redação dos artigos 10, 13, 20, 21, 22, 25, 27, 28, 39, 47, 60, 62, 63 e 64, revogar os artigos 9º, 14 e 19 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais) e dá outras providências.
	253/2010	- Sugere Projeto de Lei que define o crime de prática de racismo, nos termos do artigo 5º, inciso XLII da Constituição Federal, e dá outras providências.
Associação Paulista do Ministério Público	126/2008	- Sugere o acréscimo do art. 131-A à Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984), no sentido de prever a interrupção do período aquisitivo do livramento condicional, no caso do cometimento de falta grave pelo preso.
	14/2011	- Sugere Projeto de Lei que acrescenta parágrafo 6º ao artigo 32 da Lei n. 9.394, de 2006, para incluir conteúdo referente ao direito do consumidor no currículo de ensino fundamental.
Associação Secundarista e Universitária de Alagoas	45/2002	- Dispõe sobre a adoção de tecnologias de menor nível de emissão de poluentes nos veículos integrantes do sistema de transporte urbano, intermunicipal e interestadual de passageiros e transporte de carga
	48/2003	- Altera o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1991. Estabelece a ocupação de vaga no Conselho Tutelar por representante de entidade estudantil.
	72/2004	- Dispõe sobre o adicionamento de tecnologia de menor nível de emissão de poluentes nos veículos integrantes do sistema de transporte urbano, intermunicipal e interestadual de passageiros.
	75/2004	- "Dispõe sobre a livre organização dos estudantes do 1º, 2º e 3º graus, dos sistemas de ensino municipal, estadual, federal e particular."
Centro Acadêmico Edézio Nery Caon	50/2003	- Dispõe sobre as entidades de representação dos estudantes, regula o processo eleitoral de seus dirigentes e dá outras providências.
Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro	23/2007	- Propõe Projeto de Lei para criação de políticas públicas objetivando a reintegração do detento a sociedade, a exemplo da instituição de um programa de qualificação profissional e aproveitamento dos mesmos na administração pública.
Centro Evangélico de Reabilitação e Trabalho Orientado de Uberlândia	62/2002	- Normas gerais para medidas afirmativas em favor de deficientes físicos e mentais
Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	21/2003	- Estabelece normas para o acesso à Justiça
	4/2003	- Dispõe sobre a exigência de diploma em concursos públicos
	5/2003	- Dispõe sobre o aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público na fiscalização da corrupção e do interesse público
	50/2002	- Propõe alteração no artigo 447 do Código de Processo Civil.
	51/2002	- Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e respectivos processos, e dá outras providências.
	52/2002	- Dispõe sobre a criação dos Conselhos Municipais de Justiça, Conciliação e Mediação e dá outras providências
	6/2003	- Regulamenta a função de juiz leigo prevista no art. 98, I, da Constituição Federal.
	64/2002	- Dispõe sobre a otimização do processo legislativo
	66/2002	- Dispõe sobre normas gerais para contencioso administrativo
	68/2002	- Dispõe sobre assistência jurídica integral prestada através de integração de vários órgãos como defensorias, faculdades, municípios, organizações sociais e sindicatos
	69/2002	- Dispõe sobre a necessidade de representação para iniciar ação penal relativa a crimes patrimoniais cometidos contra particulares, sem violência ou grave ameaça, como furtos, apropriação indébita e estelionato
	7/2003	- Dispõe sobre normas gerais para a Justiça de Paz.
	70/2002	- Dispõe sobre normas gerais para concursos na área jurídica de nível superior
	75/2002	- Dispõe sobre a fundamentação das decisões judiciais, alterando o art. 458 do Código de Processo Civil
	77/2002	- Define as normas gerais para as funções de juiz leigo, juiz de paz, juiz arbitral e jurado
	8/2003	- Dispõe sobre a otimização da Justiça brasileira.
	9/2003	- Dispõe sobre a prestação de serviço para recém-formados em nível universitário em instituições públicas

Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul

- 100/2008 - Sugere Projeto de Lei criando a taxa para atividades impactantes na segurança pública local, além de outras providências.
- 102/2008 - Sugere Projeto de Lei que altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para permitir que o Juizado Especial julgue causas relativas a usucapião especial, direito de família, inventários de bens de pequeno valor e ação de adjudicação de imóvel.
- 104/2005 - Altera a Lei nº 7.990, de 1989, no tocante aos royalties da água.
- 105/2005 - Altera a Lei nº 6.015, de 1973 - Lei dos Registros Públicos.
- 107/2005 - Altera a Lei nº 4.737, de 1965 - Código Eleitoral, visando estabelecer o princípio do contraditório efetivamente, adequado à nova Constituição Federal.
- 108/2005 - Propõe reforçar os convênios entre os entes federativos e particulares na área jurídica e tributária.
- 109/2005 - Cria critérios para manutenção dos municípios e implantação das comunas.
- 110/2005 - Altera a Lei nº 6.830, de 1980 - Lei de Execução Fiscal.
- 114/2005 - Altera a Lei nº 8.038, de 1990 - Lei dos Recursos Extraordinários e Especial.
- 116/2005 - Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.
- 118/2005 - Institui convênio para o acesso jurídico dos carentes e cria o SINAJUR - Sistema Nacional de Assistência Jurídica.
- 12/2011 - Sugere Projeto de Lei que dispõe sobre a criação de regras para a fixação de dano moral
- 120/2005 - Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 - Código Penal (usurpação de água e fuga de preso).
- 121/2005 - Altera a Lei nº 8.429, de 1992 - Lei de Improbidade Administrativa.
- 13/2011 - Sugere Projeto de Lei que acrescenta o artigo 478-A e parágrafo único ao Código de Processo Civil, visando a uniformização de jurisprudência.
- 132/2005 - Altera a Lei nº 8.009, de 1990 - Impenhorabilidade de bens da família.
- 133/2005 - Sugere a criação da ação abstrata de ilegalidade.
- 134/2005 - Sugere alterações no CPC - Código de Processo Civil - em especial nos arts. 82 e 475.
- 135/2005 - Sugere alterações na Lei nº 9.605, de 1998 - Lei de Crimes Ambientais - e na parte geral do Código Penal.
- 139/2005 - Sugere alterações no Código de Processo Civil, no tocante ao art. 649, que trata da impenhorabilidade.
- 140/2005 - Estabelece responsabilidade solidária na gestão pública e responsabilidade do Estado.
- 140/2009 - Sugere Projeto de Lei para criar o Recurso de Reclamação no Código de Processo Civil - CPC, Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, contra súmulas não vinculantes, acrescentando inciso e parágrafo ao art. 496 do CPC.
- 142/2005 - Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 - Código Penal - parte geral.
- 143/2009 - Sugere Projeto de Lei que dá ao Conselho Nacional de Justiça competência para estabelecer, periodicamente, os índices de correção a serem usados nas sentenças judiciais.
- 144/2009 - Sugere Projeto de Lei para acrescentar os arts. 30-A, 30-B e 30-C à Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que "dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal
- 145/2005 - Altera os arts. 68 e 104 do Código de Processo Penal.
- 145/2009 - Sugere Projeto de Lei para alterar o art. 89 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que "dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências".
- 146/2009 - Sugere Projeto de Lei para alterar a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que "dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências", vedando a adoção por tios, primos e demais colaterais consanguíneos ou civis, já que estes dispõem dos instrumentos jurídicos da guarda e tutela.
- 147/2005 - Altera o Código Penal para delitos patrimoniais e em especial a receptação.
- 147/2009 - Sugere Projeto de Lei para alterar o art. 54 e revogar o art. 55 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que "dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências", dispondo sobre o pagamento de custas, taxas, despesas ou honorários.
- 148/2005 - Cria critérios para definição de dano moral.
- 149/2009 - Sugere Projeto de Lei para alterar o art. 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro, de 1995, com a redação dada pela Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, que "efetua alterações na tabela do imposto de renda da pessoa física", aumentando as possibilidades de desconto dos gastos com saúde e educação.
- 150/2009 - Sugere Projeto de Lei para alterar o art. 242 e acrescentar o art. 242-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro, de 1940, Código Penal.
- 151/2005 - Alterando a Lei nº 5.869, de 1973. Assegurando à parte o direito de autodefesa judicial. Dispondo sobre o uso de procuração com poderes especiais e criando o incidente de inconstitucionalidade.
- 152/2005 - Propõe inversão do ônus de prova na ação trabalhista, em casos especiais.
- 153/2005 - Altera a Lei nº 7.347, de 1985 - Lei de Ação Civil Pública.
- 169/2009 - Sugere Projeto de Lei para incluir os arts. 150-A e 197-A no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que institui o Código Penal.
- 17/2007 - Sugere Projeto de Lei que acrescenta artigos à Lei nº 9.503, de 1997, que "institui o Código de Trânsito Brasileiro".

- 19/2007 - Sugere Projeto de Lei que abate despesas com advocacia no Imposto de Renda.
- 19/2011 - Sugere Projeto de Lei para definir medidas de segurança e controle social sobre a fase de comunicação de crimes.
- 2/2007 - Propõe que o Ministério Público realize Audiências Públicas anuais em cada Comarca e dá outras providências.
- 20/2007 - Sugere Projeto de Lei que modifica a Lei nº 1.060, de 1950, estabelecendo normas para a concessão de assistência jurídica aos que comprovarem carência de recursos econômicos.
- 205/2010 - Sugere projeto de lei que aperfeiçoa o "Programa Luz para Todos".
- 206/2006 - Sugere ação de paternidade, alimentos e adoção.
- 206/2010 - Sugere projeto de lei que institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências.
- 207/2006 - Dispõe sobre a criação de Juizados de Conciliação, Órgãos de Assistência Pública jurídico-social em todos os municípios e Procons em municípios com mais de 18 mil habitantes e dá outras providências.
- 207/2010 - Sugere projeto de lei que dispõe sobre a obrigatoriedade de inserção de profissionais nas equipes da Estratégia Saúde da Família.
- 209/2006 - Propõe a concessão de anistia para pessoas que cometeram um único furto privilegiado ou uma única contravenção penal, desde que, não tenham outro registro criminal nos últimos cinco anos.
- 210/2010 - Sugere projeto de lei que dispõe sobre medidas protetivas ao jovem Advogado.
- 211/2006 - Propõe alteração do art. 6º da Medida Provisória nº 2.180-35, para evitar a multiplicação de ações repetitivas que gerem custos para o Estado.
- 212/2010 - Sugere projeto de lei que acrescenta o art. 100 à Lei n. 8.212, de 1991, criando a possibilidade de o cidadão optar pelo pagamento da contribuição ao INSS ou à Previdência Privada.
- 214/2006 - Propõe alteração do art. 4º da Medida Provisória nº 2.225-45 de 2001, para extinguir a fase preliminar, em se tratando de ação de improbidade proposta pelo Ministério Público."
- 215/2010 - Sugere projeto de lei que acrescenta o art. 201 - A e 201 - B ao Código de Processo Penal.
- 216/2006 - Sugere Projeto de Lei para assegurar o direito de autodefesa administrativa e judicial pelo próprio interessado e o Direito de Petição nos termos constitucionais.
- 218/2006 - Sugere Projeto de Lei para estabelecer um novo conceito de cidadania e dá outras providências
- 219/2006 - Sugere Projeto de Lei para ato administrativo nulo imprescritível.
- 219/2010 - Sugere projeto de lei que objetiva o aperfeiçoamento da "Lei de Improbidade Administrativa" (Lei n. 8.429, de 1992), acrescentando o art. 10 à referida Lei.
- 221/2006 - Sugere Projeto de Lei para impor crime aos atos de burocracia desnecessários.
- 221/2010 - Sugere projeto de lei que objetiva facilitar a concessão de liberdade provisória, acrescentando os artigos 322-A e 322-B ao Código de Processo Penal.
- 223/2010 - Sugere projeto de lei que dispõe sobre a possibilidade de a pessoa jurídica ser processada judicialmente, estabelecendo as penas cabíveis.
- 228/2006 - Sugere Projeto de Lei que prevê participação do Ministério Público, em acordos com efeitos na área tributária e econômica, que envolvam a Administração Pública e particulares.
- 229/2006 - Estabelece regras para o registro de imóveis por entes públicos.
- 230/2006 - Institui obrigações legais para o casamento ou união estável.
- 231/2006 - Cria os mandados de captura e de espera e dá outras providências.
- 232/2006 - Fixa ou estabelece regras para a interpretação constitucional.
- 233/2006 - Permite o ajuizamento de ações dirigidas à Justiça Militar na Justiça Comum onde não haja Tribunais Militares
- 236/2006 - Propõe projeto de lei que prevê penalidade nas infrações administrativas praticadas por agente público em caso de omissão.
- 237/2006 - Propõe projeto de lei que prevê firma reconhecida em cartório de procuração judicial com poderes especiais para advogado ou preposto para receber e dar quitação.
- 238/2006 - Propõe projeto de lei que prevê ao Ministério Público fiscalizar e estimular o funcionamento dos programas de planejamento familiar dando proteção social.
- 240/2006 - Define critérios para renda assalariada, estabelecendo percentagem nas despesas e deduções no imposto a pagar.
- 241/2006 - Propõe projeto de lei sobre ajuizamento de ação civil para decretação de perda do cargo de membro do Judiciário ou do Ministério Público.
- 243/2006 - Propõe regime co-participativo na rede pública de Saúde para concessão de exames e remédios com até 10 % do valor de tabela fixada.
- 244/2006 - Sugere Projeto de Lei para fixar velocidade no trânsito, multas, diárias de permanência no pátio e pedágio no transporte de veículo apreendido.
- 245/2006 - Sugere Projeto de Lei atribuindo ao Ministério Público o poder de fiscalizar a eficiência na arrecadação dos tributos municipais.
- 246/2006 - Sugere Projeto de Lei criando taxa de segurança pública, estabelece forma de gestão participativa com os recursos arrecadados e dá outras providências

- 247/2006 - Sugere Projeto de Lei estabelecendo novos critérios para realização de provas nos concursos públicos e dá outras providências.
- 249/2006 - Propõe Projeto de Lei para acrescentar o § 6º ao art. 20 do Código de Processo Civil.
- 25/2007 - Sugere Projeto de Lei que permite as pessoas físicas ou jurídicas o abatimento no imposto de renda de despesas com serviços de arbitragem, conciliação, mediação e dá outras providências.
- 253/2006 - Propõe criação do Conselho Nacional de Assistência Jurídica (CONAJUR), para regular e fiscalizar a forma de atendimento jurídico aos carentes.
- 254/2006 - Sugere Projeto de Lei que institui Ação Declaratória Abstrata e dá outras providências
- 255/2006 - Sugere Projeto de Lei que estabelece prazo para julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade.
- 26/2007 - Sugere Projeto de Lei estabelecendo critérios básicos para definição do conceito de cidadania e de cidadão, além de outras providências
- 26/2011 - Sugere Projeto de Lei com o objetivo de fixar regras para as ações previdenciárias
- 260/2006 - Propõe a criação do Cadastro Integrado de Registros Públicos para emissão de certidões
- 261/2006 - Sugere Projeto de Lei que autoriza a cobrança de taxa por lavratura de boletim de ocorrência policial.
- 27/2007 - Sugere Projeto de Lei criando limites ao auxílio-reclusão para os servidores públicos.
- 28/2011 - Sugere Projeto de Lei para acrescentar o Art. 299-A ao Decreto-Lei nº N.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940, visando coibir o uso de declarações falsas para obter gratuidade em processos judiciais ou em benefícios sociais
- 29/2007 - Sugere Projeto de Lei que fixa critérios para indenização por dano moral.
- 3/2007 - Sugere Projeto de Lei que autoriza o vendedor a condicionar a entrega do produto à compensação do cheque, exceto em caso de comprovada emergência, quando o prazo de abertura da conta corrente for inferior a um ano.
- 30/2007 - Sugere Projeto de Lei que altera algumas das questões processuais cíveis e dá outras providências.
- 31/2007 - Sugere Projeto de Lei que estabelece regras processuais na esfera penal para coibir processos judiciais inquisitórios, em que o Judiciário assume a titularidade da ação, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e dá outras providências.
- 32/2011 - Sugere Projeto de Lei que acrescenta os Artigos 33-A, 44-A, 44-B, 44-C, 44-D, 44-E, 51-A, 68-A, 68-B, 109-A, 120-A; dá nova redação aos Artigos 71, parágrafo único, 91, Inciso II, e 119; e revoga o Artigo 46 e § 2º do Artigo 60 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).
- 35/2011 - Sugere Projeto de Lei para aperfeiçoar o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), no tocante aos Jurados, visando valorizar e facilitar o acesso à função de jurado
- 46/2007 - Sugere Projeto de Lei dispondo sobre a pena criminal de perda de bens e valores, prestação pecuniária e dá outras providências.
- 49/2007 - Sugere Projeto de Lei acrescentando o artigo 259-A, Crime de Perturbação da Ordem Pública, e o artigo 337-B, referente a dar trote acionando indevidamente serviços estatais essenciais.
- 51/2007 - Sugere Projeto de Lei dispondo sobre a cobrança do seguro obrigatório - DPVAT.
- 53/2007 - Sugere Projeto de Lei prevendo o controle legislativo sobre as tarifas e preços públicos.
- 54/2007 - Sugere Projeto de Lei que requer nova redação ao artigo 19 do C.P.C.(Código do Processo Civil), Seção III.
- 55/2007 - Sugere Projeto de Lei que estabelece regras para o estágio de estudantes e revoga a Lei nº 6.494, de 07 de dezembro de 1977.
- 56/2007 - Sugere Projeto de Lei que cria a REIAJUR - Rede Integrada de Assistência Jurídica.
- 57/2007 - Sugere Projeto de Lei para estabelecer prazo razoável para os julgamentos previstos na Constituição Federal (art. 5º, inciso LXXVIII)
- 59/2007 - Sugere Projeto de Lei que altera a Lei nº 5.883, de 1973.
- 60/2007 - Sugere Projeto de Lei que altera a Lei nº 6.015, de 1973, no tocante à união estável, bem como a certidão de óbito.
- 62/2007 - Sugere Projeto de Lei que aperfeiçoa o SUAS - Sistema Único de Assistência Social.
- 64/2007 - Sugestão de Projeto de Lei que cria a Junta Municipal de Inclusão Social e Conciliação.
- 66/2007 - Sugere Projeto de Lei que acrescenta ao Estatuto da Criança e do Adolescente os artigos 80-A, 80-B, 80-C,194-A e altera a redação dos artigos 83, 84,149,191,194, 262, e dá outras providências.
- 70/2007 - Sugere Projeto de Lei que proíbe a participação de menores de 16 anos em programas políticos e eleitorais vinculados pela mídia.
- 74/2007 - Sugere Projeto de Lei para apurar as denúncias anônimas e responsabilizar os agentes públicos na omissão de apuração destas denúncias.
- 75/2007 - Sugere Projeto de Lei coibindo o uso de embalagens que poluem demasiadamente o meio ambiente.
- 77/2007 - Sugere Projeto de Lei onde os entes públicos com autonomia financeira deverão aplicar no mínimo 20% (vinte por cento) dos recursos destinados em despesas de investimento.
- 79/2007 - Sugere Projeto de Lei para acrescentar parágrafos ao art. 148 do Código Nacional de Trânsito, Lei nº 9.503, de 1997, ao assegurar gratuidade nos exames de direção para quem for comprovadamente carente.
- 82/2007 - Sugere Projeto de Lei que altera o Código Penal, no tocante à prescrição, ao acrescentar os artigos 109-A, 109-B, 109-C e 109-D.
- 84/2007 - Propõe Projeto de Lei dispensando a execução fiscal para créditos de pequeno valor em favor da Fazenda Pública.
- 90/2007 - Sugere Projeto de Lei para a criação de datas comemorativas referentes à cidadania participativa, à família, direitos e deveres coletivos e combate à impunidade.

	92/2007	- Sugere Projeto de Lei que altera a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965 (Lei de Abuso de Autoridade) e dá nova redação a seus artigos.
	95/2008	- Sugere Projeto de Lei acrescentando o art. 247-A ao Código Penal Brasileiro, no sentido de criar medidas alternativas.
	97/2008	- Propõe Projeto de Lei para a criação dos Conselhos Municipais de Justiça.
	99/2008	- Sugere Projeto de Lei alterando o Código Penal Brasileiro no tocante à Lei nº 1.521, de 1951 (crimes contra a economia popular e usura.)
Conselho Federal dos Detetives Profissionais do Brasil	19/2001	- Dispõe sobre o Estatuto do Confipar Brasil - Conselho Federal dos Detetives profissionais do Brasil e dá outras providências
Federação do Elo Social	202/2010	- Sugere projeto de lei que dispõe sobre a regulamentação da profissão de Assessor Parlamentar e dá outras providências.
Federação Nacional dos Odontologistas	109/2008	- Sugere Projeto de Lei para regulamentar o Inciso XXIII do art. 7º da Constituição Federal, definindo o adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, dos profissionais de saúde, servidores e empregados públicos lotados na União, nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios, nas Autarquias e Fundações.
	111/2008	- Sugere Projeto de Lei Complementar para regulamentar o § 4º do art. 40 da Constituição Federal.
	9/2001	- Dispõe sobre o acesso, garantia de direitos trabalhistas dos profissionais de saúde empregados no Programa Saúde da Família – PSF
Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo	131/2009	- Sugere Projeto de Lei para instituir regras para a concessão de crédito ao consumidor e dá outras providências.
	7/2007	- Sugere Projeto de Lei Complementar que regulamenta o artigo 192 da Constituição Federal, institui limite máximo para o spread bancário, estabelece multa e dá outras providências.
Instituto São Paulo de Cidadania e Política	248/2006	- Sugere alteração no art. 19 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos.
Instituto Ser Humano	234/2006	- Altera os arts. 32, XVII, alínea "a" e 254 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os arts. 2º, 7º e 10º do Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa.
Movimento de Resistência ao Crime	11/2001	- Propõe diversas mudanças na Constituição e no Código Penal, para tornar mais severas as penas contra crimes hediondos e outros. Institui a prisão perpétua, a maioria penal aos 14 anos, libera a venda de armas, extingue a figura do indulto penal, etc.
Movimento Ecumênico Mundial	14/2001	- Cria a Cidade Internacionalizada denominada Cidade de São Sebastião da Guanabara e dá outras providências.
	15/2001	- Estabelece Incentivo Fiscal com redução do ICMS, dos insumos na construção civil para casas populares de até 55 m2 e dá outras providências
	25/2003	- Dá nova redação ao art. 977 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)
	27/2003	- Dá nova redação ao art. 1182 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).
	30/2003	- Dá nova redação ao art. 1189 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).
	31/2003	- Estabelece ocupação das áreas de fronteiras, transformando apenados em proprietários rurais, como reserva estratégica dos batalhões de fronteira.
	58/2004	- Dá nova diretriz operacional à Medida Provisória nº 138, de 19 de novembro de 2003
Movimento Popular Pró-Moralização no Poder Legislativo	39/2002	- Dispõe sobre preferência de julgamento de processos a cargo do Poder Judiciário nacional.
	46/2003	- Inclui no currículo de ensino fundamental e de ensino médio as disciplinas específicas de Noções Básicas de Política e de Cidadania.
	61/2002	- Inclui como beneficiária de pensão temporária a filha solteira de servidor público, maior de 21 anos e que vive sob a dependência de seu pai
	71/2002	- Proíbe a prática de atos de assistencialismo e clientelismo por agente político, detentor de mandato eletivo, no exercício de seu mandato, sendo candidato à eleição ou reeleição, considerando-se tal procedimento como infração ao Código Eleitoral
Núcleo de Resistência Comunitária	34/2007	- Sugere Projeto de Lei criando Fonte de Subvenção para Instituições Filantrópicas e sem Fins Lucrativos, e Reconhecidas de Utilidade Pública Federal, através de percentual dos Jogos Lotéricos, Administrados pela Caixa Econômica Federal.
Ordem dos Advogados do Brasil	224/2006	- Propõe controle, por meio de monitoramento eletrônico, dos presos que cumprirem penas alternativas e dá outras providências.
	43/2007	- Sugere Projeto de Lei propondo referendo popular obrigatório para a fixação dos subsídios do Presidente da República e dos membros do Congresso Nacional.
	44/2007	- Sugere Projeto de Lei que amplia a competência do Tribunal do Júri para julgar os crimes dolosos em que ocorrer o evento morte.

Pensamento Nacional das Bases Empresariais	194/2006	- Proposta de Adoção do Código de Defesa do Eleitor, objetivando dar aos brasileiros condições de exigir conduta de ética no exercício dos cargos públicos e políticos.
Sindicato dos Carroceiros de Nossa Senhora do Socorro	12/2007	- Sugere Projeto de Lei que reconhece como Utilidade Pública Nacional o Sindicato dos Carroceiros de Nossa Senhora do Socorro - SINCASS.
Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe	1/2007	- Dispõe sobre Doenças Relacionadas ao Trabalho no Serviço Público, inclui a Neoplasia Maligna de Pele e dá outras providências.
	10/2007	- Sugere Projeto de Lei que dispõe sobre a destinação de dependências para Oficiais de Justiça nos Fóruns do Poder Judiciário Federal e Estadual.
	11/2007	- Sugere Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre a organização sindical para os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.
	14/2007	- Sugere Projeto de Lei Complementar para unificar as carreiras de cargos do quadro do Poder Judiciário da União e dos Estados e do Distrito Federal, e dá outras providências.
	15/2007	- Sugere Projeto de Lei Complementar que institui a Lei Orgânica para os cargos de Oficial de Justiça Avaliador Judicial no Poder Judiciário que dispõe sobre normas gerais e dá outras providências.
	18/2007	- Sugere Projeto de Lei que dispõe sobre a realização de concurso público na administração direta, indireta, autarquias, fundações, empresas de economia mistas e dá outras providências.
	42/2007	- Sugere Projeto de Lei que isenta tarifas bancárias aos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios, Autarquias Públicas e Fundações e dá outras providências.
	60/2002	- Dispõe sobre a criação implantação, estrutura e funcionamento da Central de Mandado do Poder Judiciário da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e outras providências correlatas etc...
	77/2004	- "Altera os arts. 17 e 19 da Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004".
	78/2004	- "Dispõe sobre a organização sindical para os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências."
	79/2004	- "Dispõe sobre o direito de greve dos servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dá outras providências."
	81/2004	- Institui carreira funcional típica de atividade do Poder judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.
	83/2004	- Dispõe sobre a destinação de dependências para Oficiais de Justiça nos Fóruns do Poder Judiciário Federal e Estadual..
9/2007	- Sugere Projeto de Lei que reconhece como Utilidade Pública Nacional o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe - SINDISERJ.	
95/2005	- Dispõe sobre a destinação de dependências para Oficiais de Justiça nos Fóruns do Poder Judiciário Federal e Estadual.	
Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão no Estado de São Paulo	123/2005	- Destina equipamentos eletrônicos provenientes de contrabando e apreendidos pela Receita Federal aos Sindicatos dos Trabalhadores de Radiodifusão, para serem usados em cursos de capacitação.
Sindicato dos Trabalhadores em Entidades Culturais e Recreativas no Estado de Minas Gerais	115/2008	- Sugere Projeto de Lei para regulamentar a profissão de técnico em tratamento de águas de piscina e de seus auxiliares.
	222/2006	- Define critérios para o preenchimento de vaga de Ministro do Supremo Tribunal Federal.
Sindicato Rural de Iporã	47/2003	- Extingue a figura jurídica de Reserva Legal.
Sociedade Organizada Salvando o Cerrado	33/2007	- Sugere Projeto de Lei que estabelece nas diretrizes e bases da Educação Nacional a disciplina "Educação Ambiental" para a grade curricular e dá outras providências
União Nacional do Garimpeiros e Mineradores do Brasil	49/2003	- Regulamenta a prestação de serviços de Advocacia.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

PREJUDICADAS

Organização	SUG	Ementa
Associação Comunitária do Chonin de Cima	91/2005	- Acrescente-se ao art. 2º do Projeto de Lei Complementar nº 76, de 2003, do Poder Executivo, os seguintes municípios do Estado de Minas Gerais.
Associação dos Jurados de Ipatinga	200/2006	- Propõe a substituição do atual artigo 484 do Código de Processo Penal pelo artigo 483 proposto pelo Projeto de Lei nº 4.203, de 2001, com pequena modificação.
Associação Secundarista e Universitária de Alagoas	73/2004	- "Altera o artigo 83 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente."
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	47/2007	- Sugere Projeto de Lei que acrescenta o § 4º ao Decreto nº 2.2626, de 1933 (Lei de Usura), criando a hipótese de desqualificação do crime de usura ou agiotagem.
Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa da Moradia	62/2004	- "Modifica o caput e o parágrafo 2º do art. 46 do PL nº 3.065, de 2004"
	63/2004	- "Suprime o parágrafo único do Art. 47 do PL nº 3.065, de 2004".
	64/2004	- "Suprime o Art. 48 do PL nº 3.065, de 2004".
	65/2004	- "Altera o Art. 49 do PL nº 3.065, de 2004".
	66/2004	- "Altera o Art. 50 do PL nº 3.065, de 2004, modificando o § 2º e suprimindo o § 4º".
	67/2004	- "Altera o Art. 56 do PL nº 3.065, de 2004".
	68/2004	- "Altera o Art. 57 do PL nº 3.065, de 2004, suprimindo-se as alterações propostas ao Art. 5º, § 2º, e ao Art. 37-A da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997"
69/2004	- "Suprime o Art. 62 do PL nº 3.065, de 2004".	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

DEVOLVIDAS

Organização	SUG	Ementa
Associação Solidariedade e Integração de Valparaíso de Goiás e do Entorno	24/2001	- Institui o Programa de Bolsa de Estudo extensivo aos funcionários da Câmara dos Deputados e Parlamentares nos cursos de 1º, 2º e 3º grau, através de convênio com as instituições de ensino e dá outras providências.
	5/2001	- Institui a obrigatoriedade do ensino da Constituição Federal, do Código Civil, do Código Penal e do Direito Administrativo; inclui como dever do Estado o atendimento educacional especializado de portadores de deficiência; prevê a preservação do meio ambiente na Lei de Diretrizes e Bases – LDB
Associação Comercial da Vila Planalto	10/2001	- Dispõe sobre a criação pelo Congresso Nacional e pelos legislativos estaduais e municipais, de mecanismos de comunicação direta da população com os parlamentos.
Associação Comunitária do Chonin de Cima	36/2003	- Dispõe sobre a extinção do cargo de Suplente de Senador da República e dá outras providências.
Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros	38/2003	- Dispõe sobre a extinção do SPC Brasil
	41/2003	- Altera para Salário Real o nome do Salário Mínimo
Associação Sergipana de Empresários de Obras Públicas e Privadas	89/2007	- Sugere Projeto de Lei para alterar os arts 2º, 6º, 21, 22, 28, 38, 43, 61, 87 e 109 da Lei nº 8.666, de 1993 (Lei de Licitações).
Conselho da Defesa Social de	144/2005	- Altera o Código de Processo Civil, criando o recurso contra não decisão.

Estrela do Sul	208/2006	- Propõe adotar como lei os conteúdos das Súmulas 310, 311, 312 do STJ.
	239/2006	- Sugere realização de referendo para ampliação de competência do Juizado Especial nas causas limitadas pela lei 9099/95 e dá outras providências.
	29/2011	- Sugere Projeto de Lei para aperfeiçoar a Lei nº 7.210/84, Lei de Execução Penal, assegurando a ampla defesa e dá outras providências.
Federação Nacional dos Terapeutas	02/2011	- Sugere Projeto de Lei para dispor sobre os Conselhos Federal e Regionais de Terapeutas e dá outras providências
Instituto Ponto de Equilíbrio - ELO Social	154/2005	- Altera a Lei nº 1.060, de 1950, acrescentando-lhe o inciso 7º no seu artigo 5º.
	155/2005	- Altera a Lei nº 1.060, de 1950, acrescentando-lhe o seguinte Parágrafo Único: O juízo de origem entregará cópia gratuita e autenticada das peças principais do processo à parte beneficiada por esta Lei, a qualquer tempo, mediante requerimento ou, de ofício, após o trânsito em julgado da ação.
	156/2005	- Propõe a criação da Comissão de Combate a Criminalidade.
	157/2005	- Sobre correspondência dos encarcerados - propõe o acréscimo do Inciso I, no Parágrafo XIV do artigo 41 da Lei nº 7.210, de 1994 - Lei de Execuções Penais.
	158/2005	- Propõe elaboração de texto normativo visando o acréscimo do Inciso III, no art. 112 da Lei nº 7.210, de 1994 - Lei de Execuções Penais.
	159/2005	- Propõe elaboração de texto normativo visando o acréscimo do Parágrafo Único no artigo 59 do Código Penal Brasileiro.
	160/2005	- Propõe elaboração de texto normativo visando o acréscimo de Parágrafo Único no art. 187 da Lei nº 7.210, de 1984 - Lei de Execuções Penais.
	161/2005	- Propõe elaboração de texto normativo alterando o art. 13 do E. C. 20/98, da Lei que disciplina o Auxílio Reclusão.
	162/2005	- Propõe elaboração de texto normativo tornando obrigatório o PRS - Projeto de Responsabilização Social - em todos os Estados brasileiros.
	163/2005	- Propõe elaboração de Projeto de Lei visando a regulamentação da profissão de Assessor Parlamentar, em todo o território nacional.
	164/2005	- Propõe elaboração de Projeto de Lei visando a implantação do SOP - Social da Obra Pública, em todo o território nacional.
	165/2005	- Propõe elaboração de texto normativo visando acrescentar o inciso IV, ao artigo 180 da Lei Federal nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.
	166/2005	- Propõe elaboração de texto normativo visando criar o TRCC - Termo de Responsabilidade Civil e Criminal.
	167/2005	- Propõe elaboração de texto normativo visando criar o TRPD - Termo de Registro de Perda de Documento.
	168/2005	- Propõe a implantação do PRA - Plano de Reestruturação Agrária e do Social da Terra.
	169/2005	- Propõe a ANDP - Análise Nacional de Professores junto ao MEC.
	170/2005	- Propõe aditamento à Lei nº 7.210, 1984 (Lei de Execuções Penal) com inclusão dos artigos de 1 a 8 do Projeto Social dos Indefesos, hora juntado, e que passa a fazer parte integrante.
	171/2005	- Propõe padronização de vestuários e calçados junto ao Procon.
	172/2005	- Propõe a extinção da gratuidade total em cursos superiores para classe privilegiada, junto as universidades estaduais e federais.
	173/2005	- Propõe o Casamento Social Religioso
	174/2005	- Propõe a criação da OMS- Ordem do Mérito Social e a AMS- Agente do Mérito Social.
	175/2005	- Propõe a Padronização Alimentar junto ao Procon e ao Decon.
	176/2005	- Propõe a inclusão obrigatória da disciplina de Direito Constitucional na grade curricular de todos os cursos universitários.
	177/2005	- Propõe elaboração de texto normativo visando a expansão da Carta Social às instituições sociais reconhecidas.
	179/2005	- Propõe a criação da Secretaria de Agregação Familiar pela Presidência da República.
	180/2005	- Propõe aditamento em Projeto de Lei que criou em todo o território nacional o remédio genérico.
	181/2005	- Sugere Projeto de Lei que torna obrigatória a apresentação de diploma universitário e registro no órgão de classe compatível ao cargo que for exercer de qualquer cidadão indicado pelo Executivo para exercer cargo de Ministro de Estado, Secretário Estadual ou Municipal.
	182/2005	- Sugere Projeto de Lei que isenta montadoras parcialmente de impostos para que passem a produzir em série o carro social.
	183/2005	- Sugere Projeto de lei que conceda uma isenção parcial de tributos para estudantes universitários na aquisição de um veículo ou uma moto por curso universitário que se matricular e frequentar pelo menos um ano.
	184/2005	- Sugere Projeto de Lei criando presídios industriais em todo território nacional, com a construção e administração da iniciativa privada.
	185/2005	- Sugere aditamento à Lei nº 1.060, de 1950, visando estender seus benefícios a condenados pela justiça criminal a pena de multa
	186/2005	- Propõe projeto de lei visando a aprovação de jogos de bingo em todo o território nacional.
	187/2005	- Propõe aprovação de projeto de lei visando a regulamentação de máquinas de caça níquel em todo o território nacional.
	188/2005	- Propõe elaboração de texto normativo visando acrescentar o Parágrafo Único no artigo da Lei que aprovou a doação de órgãos em todo o Território Nacional.
	189/2005	- Sugere elaboração de texto normativo visando tornar obrigatório em todo o território nacional, tanto na rede pública, quanto na rede privada a distribuição gratuita de Lei Orgânica dos Municípios, Constituição Estadual e Federal, aos alunos, incluindo também tais matérias na grade curricular.
	190/2005	- Sugere elaboração de texto normativo para tornar obrigatório em todo o território nacional tanto para órgãos governamentais, como para conveniadas

		as normas apresentadas pela presente sugestão.
	191/2005	- Sugere elaboração de projeto para jubilar e destacar instituições sociais pela participação ativa e efetiva no projeto legislativo através da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados criando a Comenda de Mérito na Participação Legislativa Federal.
	192/2005	- Sugere projeto de lei para incentivar empresários a dar o primeiro emprego, abrindo assim as portas do mercado de trabalho para os adolescentes brasileiros.
Movimento Popular Pró-Moralização no Poder Legislativo	39/2003	- Extingue todos os institutos, fundos de previdência e outros organismos congêneres criados por lei federal, estadual e municipal e em funcionamento em todas as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais do país, resguardando-se direitos dos beneficiários na nova lei previdenciária.
	45/2003	- Estabelece o sistema de prestação voluntária de serviços por estudantes formados em carreiras de curso superior nas universidades públicas do país, em virtude de convênio celebrado com o Ministério da Educação.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições* (SILEG). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

7.4 ANEXO IV. SITUAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES DA CLP (última consulta em agosto de 2012)

Arquivada (Mesa Diretora)	PL 1221/2003
	PL 1973/2003
	PL 3491/2008
	PL 3671/2008
	PL 4562/2008
	PL 5217/2005
	PL 6265/2005
	PL 6548/2002
	PL 7232/2010
	PL 7294/2006
	PL 7366/2002
	PLP 327/2002
Arquivada (Plenário)	PL 3666/2008
	PL 6408/2009
	PL 7079/2006
	PLP 311/2002
Remetida ao Senado	Emenda ao PL 4206/2001
	PL 2057/2007
Plenário: pronta para a pauta	Apensada à SUG 103/2005 (PL 6030/2009)
	Apensada à SUG 2/2001 (PLP 294/2002)
	Apensada à SUG 59/2002 (PL 959/2003)
	PL 1058/2003
	PL 1223/2003
	PL 1308/2003
	PL 1502/2011
	PL 1525/2007
	PL 1526/2007
	PL 1972/2003
	PL 2314/2003
	PL 2352/2007
	PL 2849/2003
	PL 3378/2004
	PL 3379/2004
	PL 3768/2008
	PL 4133/2008
	PL 4353/2008
	PL 4716/2004
	PL 5462/2005
	PL 5614/2009
	PL 5765/2009
	PL 5851/2005
	PL 5948/2009
	PL 6030/2009
	PL 6842/2002
	PL 6843/2002
	PL 7067/2002
	PL 7113/2010
	PL 7293/2006
	PL 7367/2002

	PL 7432/2002
	PL 7498/2002
	PL 7873/2010
	PL 959/2003
	PLP 294/2002
	PLP 328/2002
	PLP 63/2003
	PL 3381/2004
Mesa Diretora: aguardando constituição de CE*	PL 4563/2008
	PL 5175/2009
	PL 6774/2002
	PL 909/2007
CE*: aguardando parecer	PL 2627/2011
	PL 3490/2008
	PL 4715/2004
	PL 6282/2009
	PL 6407/2009
	PL 7398/2006
CCTCI: aguardando parecer	PL 7499/2002
	PL 2722/2007
	PL 7587/2006
CDC: aguardando parecer	PL 6573/2009
CEC: aguardando parecer	PL 4132/2008
CFT: aguardando parecer	PL 1220/2003
	PL 1504/2011
	PL 2312/2003
	PL 2850/2003
	PL 4354/2008
	PL 4717/2004
	PL 4928/2005
	PL 6266/2005
	PL 6281/2009
	PL 7433/2002
	PL 7619/2010
	PL 7620/2010
	PLP 264/2007
	PLP 441/2008
	PLP 546/2009
PLP 571/2010	
PLP 70/2011	
CMADS: aguardando parecer	PL 2355/2011
CSSF: aguardando parecer	Apensada à SUG 215/2006 (PL 6959/2010)
	PL 1752/2007
	PL 2574/2007
	PL 2720/2007
	PL 6050/2009
	PL 6959/2010
	PL 7929/2010
	PL 7931/2010
CTASP: aguardando parecer	Emendas (2) ao PL 4593/2004
	PL 2356/2011
	PL 3245/2008
	PL 4566/2008

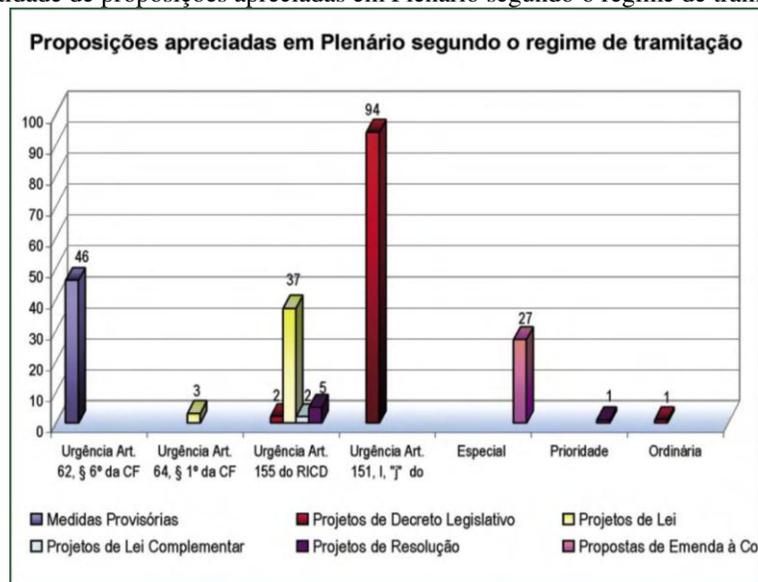
CCJC: aguardando parecer	PL 7378/2010
	Apensada à SUG 40/2002 (PL 1974/2003)
	Emenda ao PL 3380/2004
	PL 1059/2003
	PL 1222/2003
	PL 1542/2007
	PL 1746/2011
	PL 1751/2007
	PL 1947/2011
	PL 1971/2003
	PL 1974/2003
	PL 1983/2007
	PL 2311/2003
	PL 2313/2003
	PL 2327/2007
	PL 2328/2007
	PL 2443/2003
	PL 2521/2007
	PL 2721/2007
	PL 2848/2003
	PL 3244/2008
	PL 3380/2004
	PL 3609/2004
	PL 3665/2008
	PL 3667/2008
	PL 3668/2008
	PL 3669/2008
	PL 3670/2008
	PL 3769/2008
	PL 3770/2008
	PL 4564/2008
	PL 4714/2004
	PL 4718/2004
PL 5177/2009	
PL 5451/2009	
PL 5613/2009	
PL 5615/2009	
PL 5616/2009	

PL 5642/2009
PL 5850/2005
PL 6218/2009
PL 6564/2006
PL 6665/2009
PL 6775/2002
PL 6997/2006
PL 6998/2006
PL 7006/2006
PL 7066/2002
PL 7069/2002
PL 7070/2002
PL 7076/2006
PL 7077/2006
PL 7078/2006
PL 7080/2006
PL 7081/2006
PL 7292/2006
PL 7364/2002
PL 7365/2002
PL 7368/2002
PL 7369/2002
PL 7497/2002 e INC 3767/2002
PL 767/2007
PL 7871/2010
PL 7872/2010
PL 7930/2010
PL 7977/2010
PL 908/2007
PL 947/2007
PL 957/2003
PL 958/2003
PLP 106/2007
PLP 270/2001

Observação: a sequencia de leitura segue de uma coluna para a outra na mesma página.

7.5 ANEXO V. PROPOSIÇÕES APRECIADAS EM PLENÁRIO SEGUNDO O REGIME DE TRAMITAÇÃO

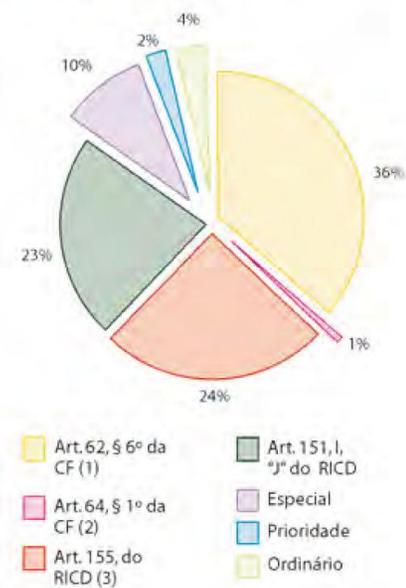
Quantidade de proposições apreciadas em Plenário segundo o regime de tramitação em 2005



Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2005.

Quantidade de proposições apreciadas em Plenário segundo o regime de tramitação em 2006

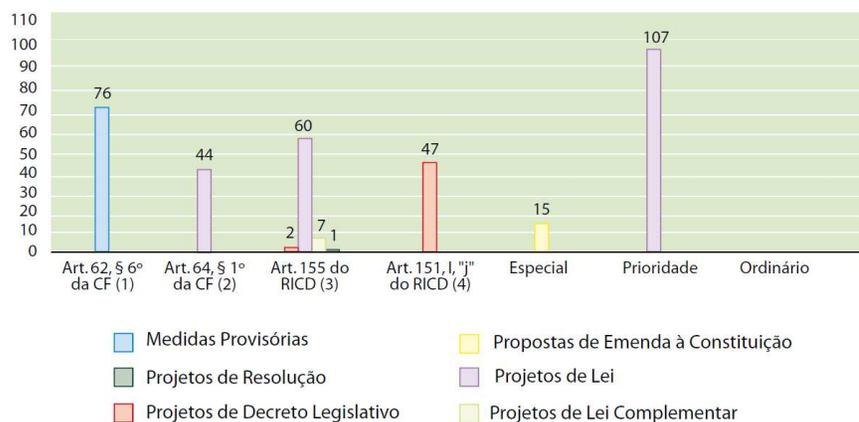
G1.12 Regime de tramitação de proposições apreciadas em Plenário



Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2006.

Quantidade de proposições apreciadas em Plenário segundo o regime de tramitação em 2007

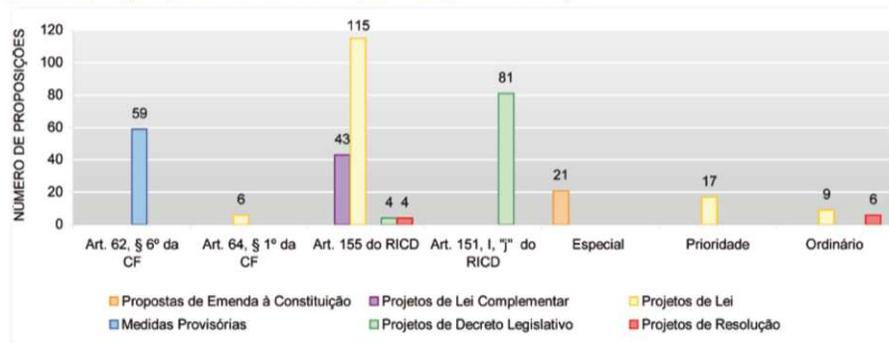
G1.10 Proposições apreciadas em Plenário segundo o regime de tramitação



Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2007.

Quantidade de proposições apreciadas em Plenário segundo o regime de tramitação em 2008

G1.13 Proposições apreciadas em Plenário segundo o regime de tramitação



Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2008.

7.6 ANEXO VI. TEMPO DE TRAMITAÇÃO DE PROPOSIÇÕES QUE ORIGINARAM NORMAS JURÍDICAS

Tempo de tramitação das proposições que originaram normas jurídicas por tipo em 2005

TEMPO DE TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES QUE ORIGINARAM NORMAS JURÍDICAS POR TIPO (1)													
PROPOSIÇÃO DE ORIGEM	ANO ORIGEM	1992	1993	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
	TEMPO DE TRAMITAÇÃO	13 anos	12 anos	8 anos	7 anos	6 anos	5 anos	4 anos	3 anos	2 anos	1 ano	menos de 1 ano	
PDC - OUTROS (2)		0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	3
PDC - ACORDOS INTERNACIONAIS		0	0	0	0	0	0	3	4	19	14	3	43
PDC - CONCESSÃO RÁDIO e TV		0	0	1	0	0	2	8	19	617	333	105	1085
PEC		0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	3
PL		1	1	2	0	3	7	10	3	23	18	8	76
PLP		0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	3
TOTAL		1	1	3	1	4	10	21	26	662	366	118	1213

(1) Excluídas as Medidas Provisórias, pois possuem tempo de tramitação regulamentado pela Resolução 1 de 2001 CN.

(2) Tratam de aprovação de contas do Presidente, autorização ao Congresso Nacional, indicação de autoridade ao TCU, eleição de ministro do TCU, plebiscito ou referendo, programa monetário, sustação de atos normativos do Poder Executivo, ou alteração em Decreto Legislativo.

Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2005.

Tempo de tramitação das proposições que originaram normas jurídicas por tipo em 2006

T4.09 Tempo de tramitação das proposições que originaram normas jurídicas por tipo (1)

TIPO DE PROPOSIÇÃO	ANO DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSIÇÃO	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
	TEMPO DE TRAMITAÇÃO	14 anos	12 anos	11 anos	10 anos	9 anos	8 anos	7 anos	6 anos	5 anos	4 anos	3 anos	2 anos	1 ano	menos de 1 ano	
PEC		0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	5
PLP		0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
PL		1	0	1	0	0	0	2	5	4	6	9	21	21	8	78
PDC de concessão de Rádio e TV		0	1	0	0	0	1	0	0	6	3	12	10	286	77	396
PDC de acordos internacionais		0	0	0	0	0	0	0	0	5	7	23	21	24	7	87
PDC outros (2)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	3
PRC		0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	1	4	3	10
TOTAL		1	1	1	1	3	1	2	5	15	17	48	54	335	98	582

(1) Excluídas as Medidas Provisórias, pois possuem tempo de tramitação regulamentado pela Resolução nº 1 de 2001 do Congresso Nacional

(2) Destina-se a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República. Podem tratar de autorização para que o Presidente da República se ausente do País; relações jurídicas decorrentes de perda de eficácia de medida provisória; atos praticados na vigência de medida provisória; indicação de autoridade ao TCU; plebiscito ou referendo; programa monetário e sustação de atos normativos do Poder Executivo. RICD Art. 109.

Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2006.

Tempo de tramitação das proposições que originaram normas jurídicas por tipo em 2007

T4.09 Tempo de tramitação das proposições que originaram normas jurídicas por tipo¹

TIPO DE PROPOSIÇÃO	1994 ou antes ²	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
	13 anos ou mais ³	12 anos	11 anos	10 anos	9 anos	8 anos	7 anos	6 anos	5 anos	4 anos	3 anos	2 anos	1 ano	menos de 1 ano	
PEC	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	3
PLP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	1	4
PL	0	0	0	0	0	2	2	4	0	11	9	21	16	6	71
PDC de concessão de rádio e TV	1	0	1	2	1	0	0	3	3	8	2	17	257	38	333
PDC de acordos internacionais	0	1	1	1	0	2	1	2	2	4	6	15	14	3	52
PDC outros ⁴	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
PRC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
TOTAL	1	1	2	3	1	4	4	9	5	25	17	54	288	53	467

¹ Excluídas as Medidas Provisórias, pois possuem tempo de tramitação regulamentado pela Resolução 1 de 2001 do Congresso Nacional.

² Ano da apresentação da proposição.

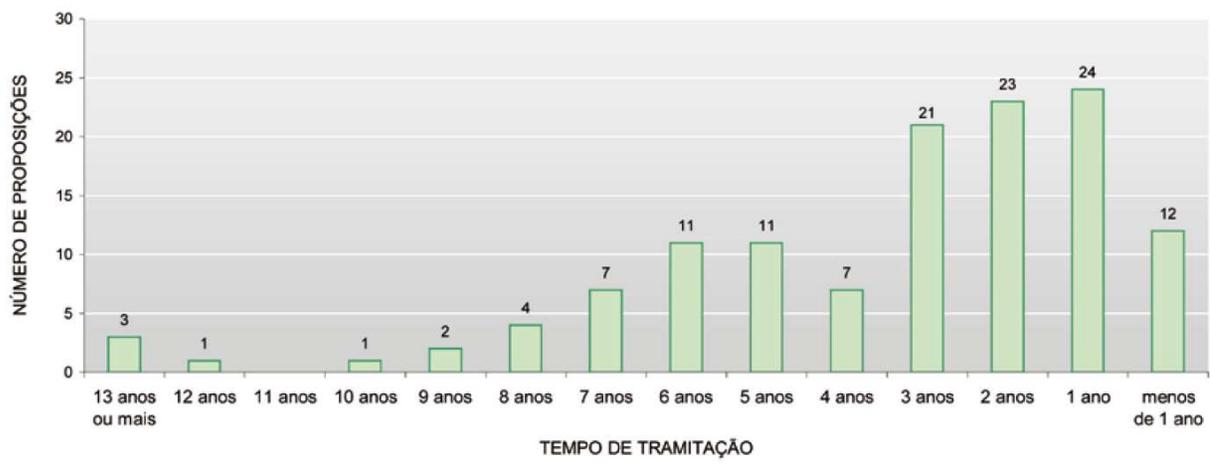
³ Tempo de tramitação.

⁴ Trata-se de aprovação de contas do Presidente da República, autorização ao Congresso Nacional, indicação de autoridade ao TCU, eleição de ministro do TCU, plebiscito ou referendo, programa monetário, sustação de atos normativos do Poder Executivo, ou alteração em Decreto Legislativo.

Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2007.

Tempo de tramitação das proposições que originaram normas jurídicas por tipo em 2008

G4.15 Tempo de tramitação dos Projetos de Lei que originaram normas jurídicas



Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2008.

7.7 ANEXO VII. FORMA DE APRECIACÃO DAS PROPOSIÇÕES APRESENTADAS

Forma de apreciação das proposições apresentadas na Câmara em 2005



Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2005.

Forma de apreciação das proposições apresentadas na Câmara em 2006

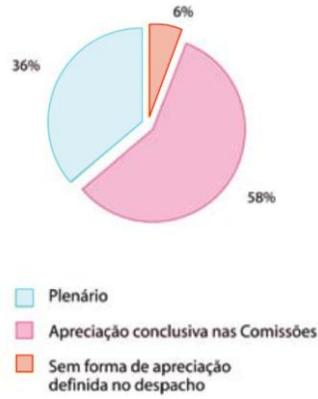
G3.41 Forma de apreciação das proposições apreciadas



Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2006.

Forma de apreciação das proposições apresentadas na Câmara em 2007

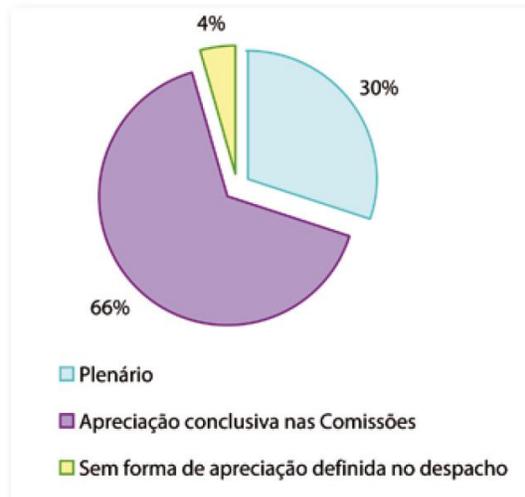
G3.46 Forma de apreciação das proposições apreciadas



Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2007.

Forma de apreciação das proposições apresentadas na Câmara em 2008

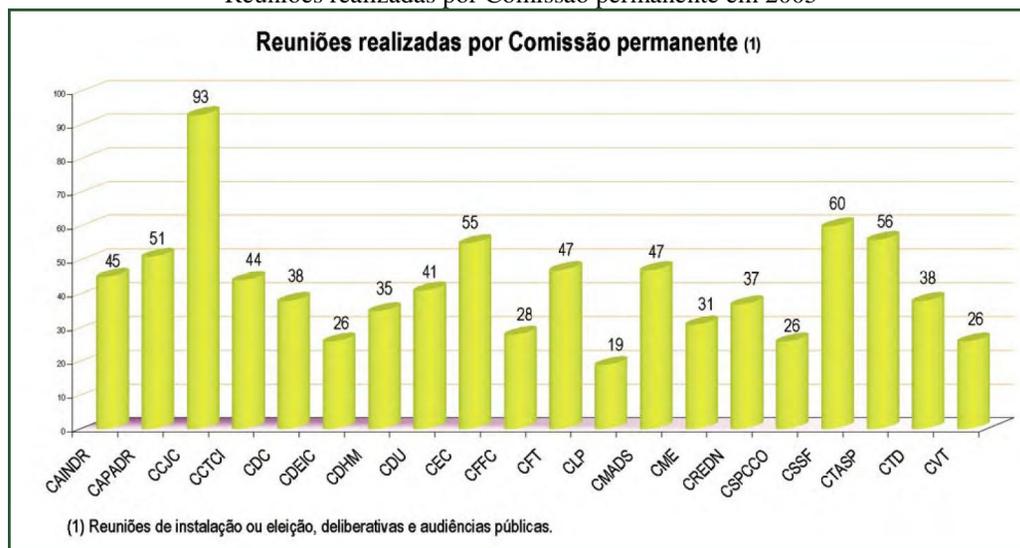
G3.44 Forma de apreciação das proposições apresentadas (%)



Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2008.

7.8 ANEXO VIII. REUNIÕES REALIZADAS POR COMISSÃO PERMANENTE

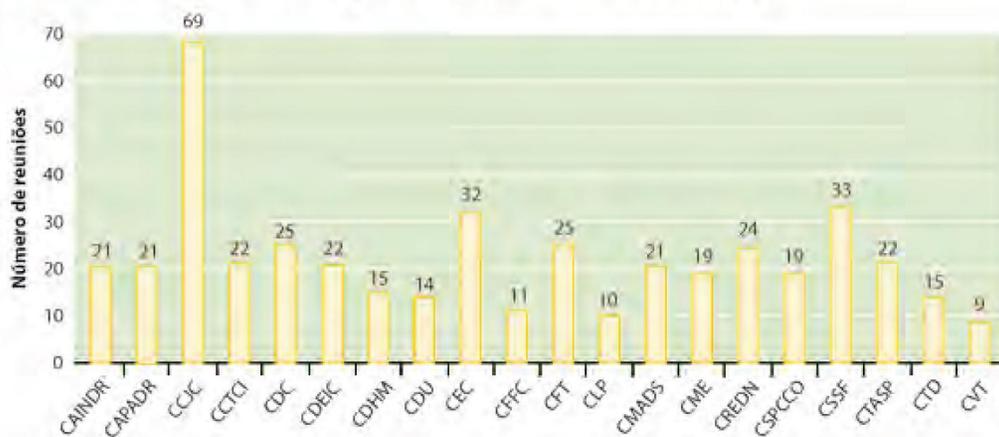
Reuniões realizadas por Comissão permanente em 2005



Fonte: Anuário Estatístico das Atividades Legislativas, 2005.

Reuniões realizadas por Comissão permanente em 2006

G2.02 Reuniões realizadas por Comissões Permanentes (1)

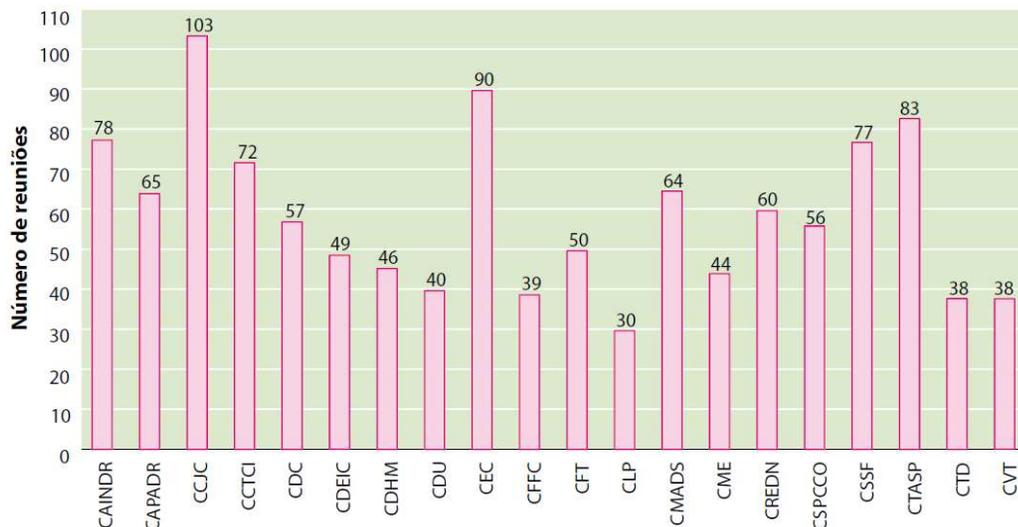


(1) Reuniões de instalação ou eleição, deliberativas e audiências públicas realizadas, excluídas as reuniões encerradas com termo e audiências públicas conjuntas das quais a comissão não foi promotora.

Fonte: Anuário Estatístico das Atividades Legislativas, 2006.

Reuniões realizadas por Comissão permanente em 2007

G2.02 Reuniões realizadas por Comissões Permanentes¹

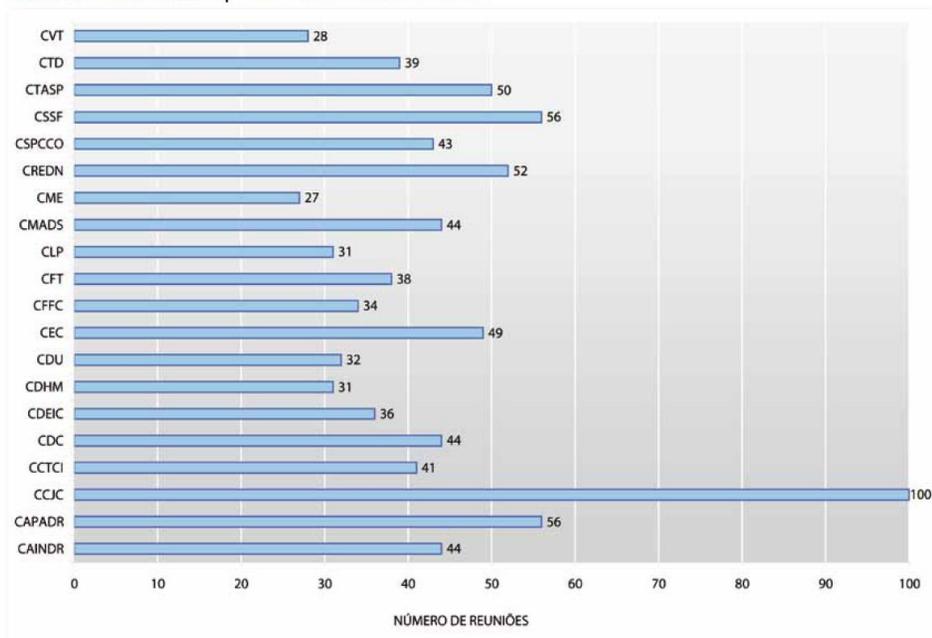


¹ Reuniões de instalação ou eleição, deliberativas e audiências públicas realizadas, excluídas as reuniões encerradas com termo e audiências públicas das quais a Comissão não foi promotora.

Fonte: Anuário Estatístico das Atividades Legislativas, 2007.

Reuniões realizadas por Comissão permanente em 2008

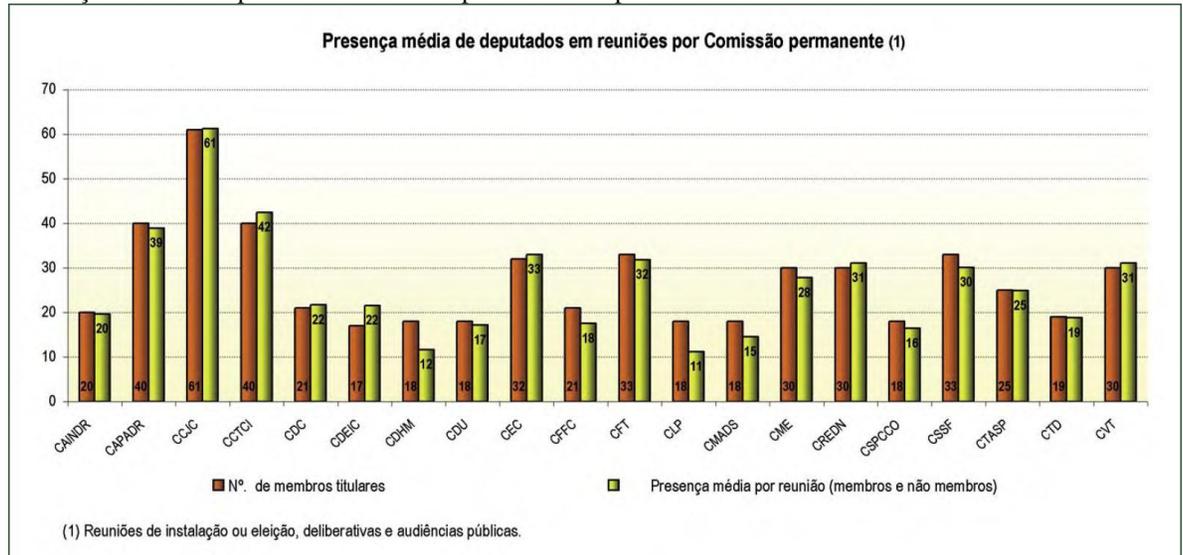
G2.02 Reuniões realizadas por Comissão Permanente no ano



Fonte: Anuário Estatístico das Atividades Legislativas, 2008.

7.9 ANEXO IX. PRESENÇA MÉDIA DE DEPUTADOS EM REUNIÕES POR COMISSÃO PERMANENTE

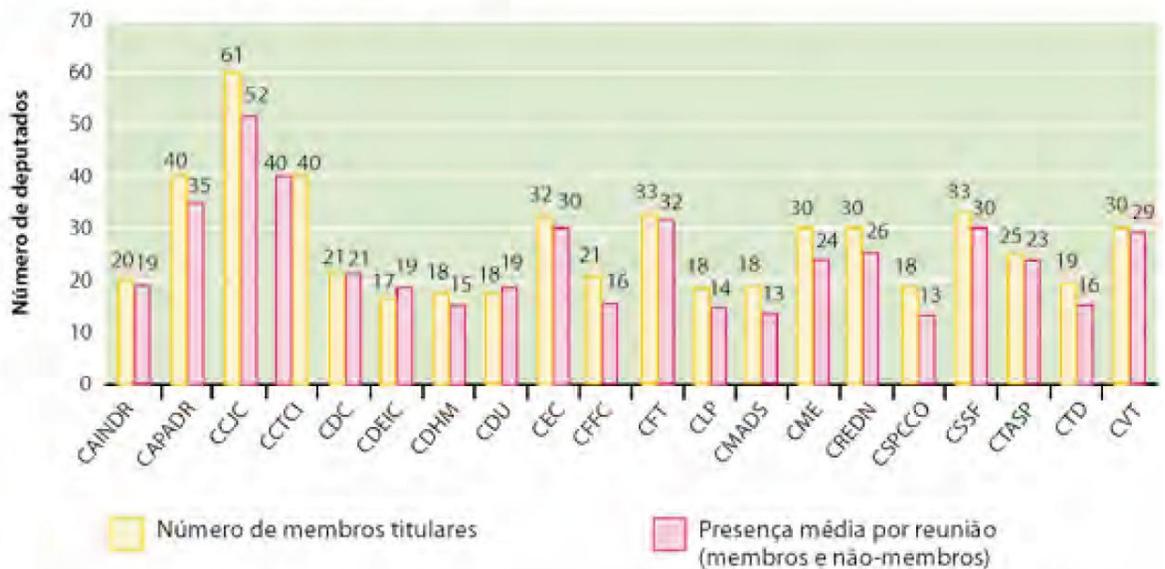
Presença média de deputados em reuniões por Comissão permanente em 2005



Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2005.

Presença média de deputados em reuniões por Comissão permanente em 2006

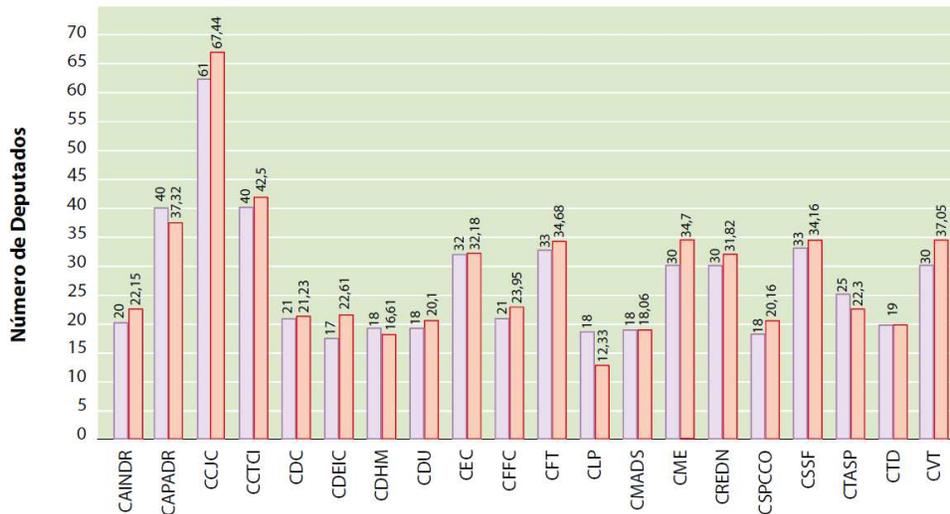
G2.04 Presença média de deputados em reuniões de Comissão Permanente (1)



(1) Reuniões de instalação ou eleição, deliberativas e audiências públicas realizadas, excluídas as reuniões encerradas com termo e audiências públicas conjuntas das quais a comissão não foi promotora.

Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2006.

G2.04 Presença média de Deputados em reuniões das Comissões Permanentes¹

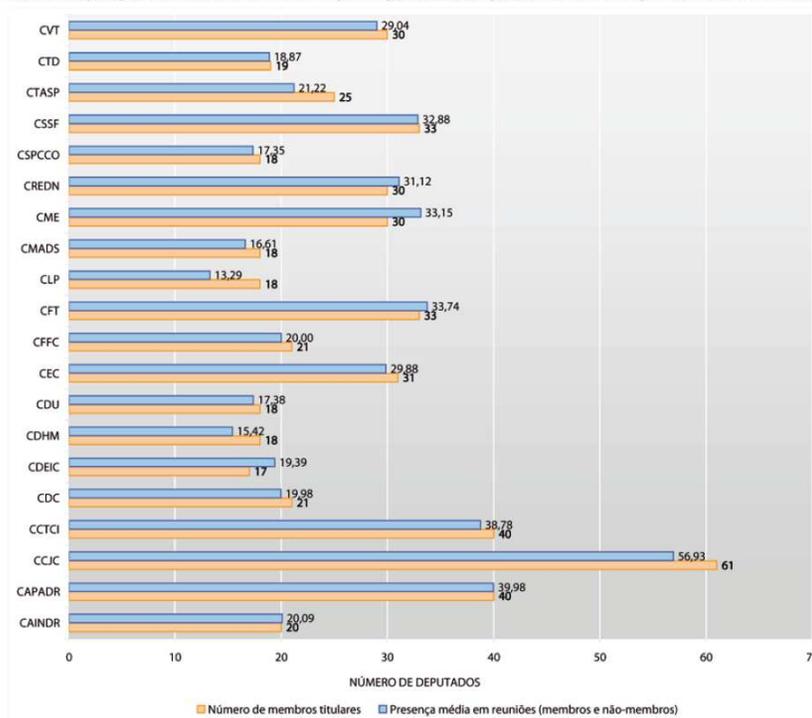


¹ Reuniões de instalação ou eleição, deliberativas e audiências públicas realizadas, excluídas as reuniões encerradas com termo e audiências públicas das quais a Comissão não foi promotora

Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2007.

Presença média de deputados em reuniões por Comissão permanente em 2008

G2.04 Comparação entre número de titulares e presença média de Deputados em reuniões por Comissão Permanente



Fonte: Anuários Estatístico das Atividades Legislativas, 2008.