

IX ENCONTRO DA ABCP

Área Temática:
Participação Política

Proposições Legislativas da Sociedade Civil no Brasil

Rony Coelho

Doutorando em Ciência Política -
Universidade Estadual de
Campinas (Unicamp)

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

Proposições Legislativas da Sociedade Civil no Brasil

Rony Coelho – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

Resumo:

Este artigo tem o propósito de construir um balanço (inventário) das proposições legislativas da sociedade civil no Brasil. Para tanto, abordamos e analisamos: *i*) as emendas populares do período da constituinte; *ii*) as iniciativas populares de lei; *iii*) as diretrizes legislativas oriundas das Conferências Nacionais; *iv*) as sugestões legislativas remetidas à Comissão de Legislação Participativa. Tal balanço procurou estabelecer tanto uma análise quantitativa quanto qualitativa. Nesse último caso trata-se de explicitar o conteúdo de algumas proposições bem como quem foram seus autores, o que revela grande heterogeneidade. Quanto à análise quantitativa, assinalamos que a CLP, no período de 2001 a 2011, recebeu 530 sugestões dentre as quais 176 foram transformadas em proposições. Uma delas converteu-se efetivamente em lei no período estudado. Desde a promulgação da Constituição foram apresentadas ao Congresso ao menos 8 iniciativas populares de lei, das quais foram aprovadas cinco até o momento. Oriundas das conferências nacionais, no período de 1988 a 2009, existem promulgadas no país 52 normas jurídicas. Além disso, há ainda as 122 emendas populares cuja análise contribui para contextualizar historicamente o direito de o cidadão comum legislar atribuído na Constituição Federal. Levando em conta os *inputs*, trabalhamos com a hipótese de que apesar do distanciamento entre cidadãos e o Congresso, com sua dinâmica autárquica, este parece permeável às proposições legislativas oriundas da sociedade civil. Isso não significa, no entanto, que não haja entraves na tramitação das mesmas, como acontece com as proposições em geral, o que remete à complexidade e aos problemas intrínsecos ao processo legislativo.

Palavras-chave: participação popular; iniciativas populares de lei; proposições legislativas; processo legislativo;

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) atribuiu aos cidadãos comuns a capacidade de legislar. Também dispôs normativamente sobre o modo como deveria se dar esta competência instituindo os chamados mecanismos de exercício da “soberania popular” – para além do sufrágio universal -, a saber: o referendo, o plebiscito e a *iniciativa popular*¹. Conforme concebido, o direito de *iniciativa de leis* deveria ser exercido através da interface entre cidadãos e o Congresso Nacional, *locus* por excelência de produção das normas jurídicas nas constituições modernas.

No entanto, parece razoável considerar que tal direito permaneceu inócuo tanto pelas altas exigências constitucionais quanto pela sua posterior regulamentação (Lei 9.079/1998). E, ao invés de uma interconexão (interface, interação ou qualquer outro *nexo* que se queira), é presumível pressupor que em geral o que se verifica é, pelo contrário, alguma dose de desconfiança por parte dos cidadãos no Congresso, o que provocaria certo *distanciamento* entre eles. Na verdade, por um lado, há a descrença, a desconfiança e em alguns casos até mesmo algum desprezo –entre uma série de outros atributos negativos presentes tanto no senso comum como nas pesquisas de percepção – atribuídos dos cidadãos aos detentores de cargos políticos e às instituições; por outro, o Congresso, corporativo, funcionaria sob sua própria lógica sem a necessidade de vínculos externos; esse enunciado – entre outros correlatos com vieses mais ou menos radicais – pode ser sintetizado aqui e melhor esclarecido recorrendo-se a uma metáfora talvez pouco conhecida mas pertinente à ocasião: o funcionamento do Congresso obedeceria a uma dinâmica autárquica “segundo a qual o âmbito da política concentra-se nas interações entre Legislativo e Executivo, em detrimento dos nexos com o mundo exterior” (Lessa, 2006, p. 9); portanto, sem nexos com a sociedade.

Verdade ou não, a desconfiança sobre o Congresso seria potencializada, dentre outros fatores (corrupção, etc.), pela sua morosidade marcante, especialmente no que diz respeito à produção legislativa. Sabe-se que isso não se dá apenas por intervenientes internos. O Executivo, por exemplo, exerce grande influência sobre a pauta do Legislativo e mesmo sobre a produção legislativa em si, como uma série de pesquisas apontam. Mas de qualquer modo, o fato é que o *processo legislativo*, entendido como uma sucessão de atos realizados para a produção de normas jurídicas, encontra-se marcado por uma série de entraves no que diz respeito à deliberação em Plenário de *proposições legislativas*².

¹ Tais dispositivos constam nos seguintes itens da CF/88: art. 14; art. 61; art. 61 § 2º; art. 27, § 4º; art. 29, XIII; art. 49, XV; art. 18 § 3º e 4º. Desses, destacamos aqui o conhecido art. 14 que estabelece: “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”; e o art. 61 segundo o qual “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 [...], e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”.

² Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, art. 100): “Proposição é toda matéria sujeita à deliberação”, podendo ou não ser aprovada. Aqui esse termo ganha caráter mais restritivo por se referir apenas às matérias

Todavia, adesperto dos problemas enfrentados pelo Congresso e da desconfiança de grande parte dos brasileiros sobre ele, alguns setores da sociedade ainda apostam e insistem nas prerrogativas constitucionais (entre outros mecanismos, como veremos) que conferem o direito da iniciativa de leis aos cidadãos comuns. Evidência disso é uma série de *proposições legislativas*³ iniciadas por atores da sociedade civil no processo legislativo.

Dito isto, destacamos que o objetivo deste artigo consiste em sistematizar e explicitar essas evidências, ou melhor, consiste em apresentar um balanço (inventário) das proposições legislativas da sociedade civil no Brasil e contribuir para um debate ainda muito incipiente a esse respeito. Embora pouca ênfase seja dada tanto nos estudos sobre o legislativo, e mais especificamente naqueles sobre produção legislativa, como nas investigações sobre participação popular (sem falar na praticamente inexistência de estudos sobre as interações entre esses campos), ocorre que diversas proposições iniciadas oficialmente (*input*), de forma *direta ou indireta*, no processo legislativo no nível federal foram elaboradas por atores sociais. Inclusive algumas delas se transformaram em norma jurídica, como a Lei da Ficha Limpa, o caso recente mais conhecido. Mas além dessa, existem muitas outras ocorrências: seja de proposições que também lograram se converter em leis; seja daquelas que iniciaram a tramitação e ainda aguardam deliberação ou mesmo das que foram arquivadas/ou rejeitadas por qualquer motivo (*cf.* nota 2).

Nesse estudo, analiticamente⁴, consideraremos que foram iniciadas de forma direta no processo legislativo as “sugestões legislativas” (SUGs) por meio da Comissão de Legislação Participativa (CLP). A CLP, grosso modo, é um órgão colegiado composto por deputados federais que tem como principal função receber diversos tipos de proposições oriundas de organizações civis legalmente constituídas. De forma indireta foram iniciadas as conhecidas “iniciativas populares de lei” (IPLs) e os projetos originados das “diretrizes legislativas” (DLs) deliberadas nas conferências nacionais (CN). Indiretas porque, em ambos os casos, cada qual a seu modo, apesar de terem sido proposições formuladas por atores da sociedade civil, tiveram sua entrada no Congresso por meio de algum agente institucional. Isto é, diferentemente da CLP, essas proposições foram oficialmente iniciadas por algum parlamentar ou pelo próprio executivo, por exemplo. No caso das IPLs, principalmente pela incapacidade do poder público em autenticar as assinaturas. No

que dizem respeito a normas jurídicas *strictu sensu*: projetos de lei, projetos de lei complementar, proposta de emenda constitucional, etc. A rigor, o termo é mais abrangente podendo designar requerimentos de audiência pública, indicações (etc.), entre outras matérias sujeitas a deliberação.

³ Nesse caso, o termo proposição legislativa poderia ser intercambiável com iniciativa popular de lei, iniciativa legislativa popular ou outros correlatos. No entanto, manteremos o termo proposição legislativa pois o termo iniciativa popular de lei (IPL) está associado a um mecanismo específico. Como veremos, proposições legislativas foram iniciadas por atores da sociedade civil por diversos mecanismos distintos.

⁴ Ou seja, em caso de algum “rastreamento” a fim de se obter a origem institucional da proposição, por exemplo, através do SILEG (Sistema de Informação Legislativa disponível no site da Câmara dos Deputados), no caso das proposições via CLP se encontrará que a SUG originalmente apresentada é de autoria de alguma organização da sociedade civil. Nesse caso, é óbvio concluir que a proposição fora iniciada diretamente por atores da sociedade civil. Nos casos das IPLs e das DLs não. Os autores oficiais das proposições iniciadas por essas vias são atores institucionais, conforme ressaltado no texto. A esse respeito ver por exemplo Santos (2008) e IPEA (2010).

caso das DLs por não ser de competência institucional das conferências apresentarem diretamente projetos de lei ao Congresso. Todavia, como será visto, em todos os casos não resta dúvida de que foram proposições inseridas no processo legislativo que derivaram de processos cuja elaboração contou de modo incontornável e imprescindível com atores da sociedade civil.

Mas, mais importante do que essa distinção meramente analítica é que, de qualquer modo, a CLP no período de 2001 a 2011 recebeu 530 SUGs, provenientes de 95 diferentes organizações civis, das quais 176 foram aprovadas. Isso significa que essas se transformaram efetivamente em proposições e iniciaram a tramitação no processo legislativo. Uma delas se converteu efetivamente em lei no período. Quanto à IPL, desde a promulgação da CF/88, foram apresentadas ao Congresso ao menos 8, todas com o número mínimo de assinaturas exigidas, das quais foram aprovadas, ainda que com modificações, 5. Oriundas das DLs, no período de 1988 a 2009, existem promulgadas no país 52 normas jurídicas, sendo que dentre essas há até mesmo 1 emenda constitucional.

Para efeito do que se pretende aqui, podem-se incluir ainda no balanço as “emendas populares” (EMs) do período da Constituinte (1987-88). Foram apresentadas 122 EMs, as quais contaram com mais de 12 milhões de assinaturas, computadas oficialmente. Embora não seja possível precisar quais e quantas dessas de fato influenciaram artigos da CF/88 – certamente foi o caso de alguns, especialmente os mencionados no início deste artigo (cf. nota 1), como será visto - o mais importante nesse caso é contextualizar historicamente a conquista das prerrogativas constitucionais que conferiu aos cidadãos comuns a capacidade de legislar.

O escopo de nosso objetivo inclui tanto um balanço *quantitativo* quanto *qualitativo* das proposições legislativas⁵. Isto é, além de especificar a quantidade de proposições e o modo como elas adentraram no Congresso, analisaremos também (embora, na ocasião por carência de tempo e espaço, de modo limitado) o conteúdo de algumas dessas proposições bem como quem são seus autores⁶. Não se trata, porém (é preciso deixar bem claro) de julgar o que seria pertinente ou não ser aprovado. Mas, bem mais modesto, de apenas explicitar ao leitor alguns dos conteúdos das proposições, através da análise das ementas, além dos atores (ou autores) que as propuseram.

⁵ Como nota metodológica cabe ressaltar que o balanço é construído em grande medida a partir de pesquisas já concluídas. No caso das SUGs, os dados são extraídos da dissertação *Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. Um estudo de caso da Comissão de Legislação Participativa (2001-2011)* defendida por este autor (Coelho, 2013a). No caso das IPLs parte dos dados são de fontes diversas (Fleury, 2006; Santos, 2008, IPEA, 2010), parte são de pesquisa realizada exclusivamente para este trabalho. Referentes às DLs serão resgatados os dados decorrentes da pesquisa *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*, coordenada por Thamy Pogrebinski em parceria com Fabiano Santos (Pogrebinski [et al] 2010; Pogrebinski e Santos, 2011). No caso das EMs recorreremos ao conhecido livro *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares* (Michiles [et al.], 1989).

⁶ Tais procedimentos (análise quantitativa e qualitativa) foram adotados de modo mais aprofundado para o caso das SUGs remetidas à CLP na dissertação deste autor citada na nota anterior. Para esclarecer, naquela ocasião objetivou-se 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” (Coelho, 2013a, p. 8).

Dada esta explanação, resta saber que o artigo encontra-se dividido em mais 5 seções. Nas 4 subseqüentes desenvolveremos, em cada qual e respectivamente, o balanço: das emendas populares; das iniciativas populares de lei; das diretrizes legislativas; das sugestões legislativas. Na seção final, sem pretensões conclusivas, assinalaremos pontos da relação entre participação popular e Legislativo a partir da hipótese de que apesar do distanciamento entre cidadãos e o Congresso, com sua dinâmica autárquica, este parece permeável às proposições legislativas oriundas da sociedade civil. Ressalvas devem ser feitas a esse respeito e o serão em momento oportuno.

2 AS EMENDAS POPULARES NO PROCESSO CONSTITUINTE

No processo de transição da ditadura civil-militar para o atual regime de governo no Brasil, um dos momentos de maior efervescência foram as “diretas já!”. Nos anos de 1983-84 milhares de pessoas foram às ruas por eleições diretas para presidente. No entanto, a conhecida Emenda Dante de Oliveira (PEC 5/1983), que atenderia tal reivindicação, acabou sendo derrotada dias após uma das maiores manifestações populares da história do país⁷, frustrando grande contingente da população. Nesse mesmo período, também sofreu derrota a proposta de uma constituinte exclusiva defendida por diversos setores da sociedade. Uma das formas de pressionar favoravelmente a ela consistiu no envio de telegramas aos relatores da comissão que avaliariam a PEC da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) proposta em 1985⁸. Por causa de tal pressão, o relator, deputado Flávio Bierrenbach, propusera um plebiscito para decidir se a ANC seria exclusiva ou congressual. No momento da leitura do relatório ele abriu uma mala contendo 70 mil telegramas. Todavia, o relator fora substituído, e as propostas do plebiscito e da constituinte exclusiva derrotadas. Poucos anos mais tarde, em 1987-88, haveria o processo constituinte congressual e a primeira eleição direta após o período ditatorial ocorreria nas eleições de 1989, praticamente 10 anos após o General Geisel (1974-1979) defender uma transição “lenta, gradual e segura”.

Sob essa determinada óptica a transição brasileira preservaria fortemente características do regime autoritário, o que explicaria, para alguns, por exemplo, a atual força institucional do presidente da República. Diversas manobras (especialmente a do chamado Centrão) no processo constituinte também evidenciariam a não ruptura. E, mais do que isso, a presença dos senadores biônicos escancarariam a continuidade e o fato de que a constituinte não fora capaz de remover todo “entulho autoritário”. Alguns autores ressaltam

⁷ As manifestações pelas “diretas já!” ocorreram em várias partes do Brasil em 1983 e 1984. O momento auge ocorreu em São Paulo no dia 16 de abril de 1984. Uma passeata com mais de 1.500.000 participantes saiu da Praça da Sé em direção ao Vale do Anhangabaú onde ocorreria um comício. No dia 25 de abril do mesmo ano a Emenda Dante de Oliveira foi rejeitada, embora tenha recebido votação favorável expressiva (298 votos de 497). Eram necessário 2/3 (320) dos votos para sua aprovação. Houveram 3 abstenções, 65 votos contrários e 113 ausências em Plenário. As ausências são conhecidas manobras para derrotar propostas sem a necessidade de votá-las

⁸ Trata-se da PEC 43/1985 apresentada pelo então presidente José Sarney. No entanto, a ideia de uma constituinte havia sido lançada desde 1971, pelo MDB, com a chamada “Carta de Recife” (Michiles [et al], 1989, p. 22-6)

a singularidade da transição brasileira: “tal singularidade reside no fato de que diante dos demais casos internacionais de transição democrática, foi o único caso baseado no estrito cumprimento das regras institucionais estabelecidas pelo regime autoritário” (Lessa, 2006, p. 39). Tudo isso contribuiria para a conformação da dinâmica autárquica do atual sistema político: “*uma tradição de afastamento entre o sistema parlamentar e partidário e a dinâmica da sociedade, que vem dos anos do regime de 1964*” (grifo no original, *idem*, p. 11).

Todavia, esse é apenas um dos lados da história, embora em alguma medida verossímil. Mas, como assegura Cícero Araújo (2013, p. 357), “é possível que certo processo de institucionalização comece de um modo e acabe sutilmente se transformando num outro modo, não só distinto, mas divergente do anterior”. Nesse sentido, propõe o cientista político sobre o desfecho do processo constituinte brasileiro: “Eis a fórmula final: uma nova constituição, feita pelo Congresso nacional transformado em uma assembleia constituinte, por seu turno, pressionada por uma campanha popular.” (*idem*, p. 367). Assim, por outros lados da história, o processo transitório apresenta-se de modo mais complexo e contraditório: o povo aparece como sujeito.

Embora a palavra povo possa parecer abstrata, a ideia de sujeito designa o fato de que diversos setores populares e ligados a causas populares, por exemplo, o chamado “campo movimentalista” (GECD, 1999; Sader, 1988)⁹, se fizeram presentes, exerceram pressão e, em alguma medida, influenciaram em parte a elaboração da Constituição. A transição não ocorreu somente pelo alto, isto é, seguindo os ditames do General Geisel (Teixeira, Dagnino e Silva, 2002, p. 46-7). Houve disputas, apostas (Dagnino, 1994, 2002, 2004; Tatagiba, 2011). No livro *Cidadão Constituinte: a saga das Emendas Populares* consta o relato desse processo de forma um tanto exaltada mas nem por isso inverossímil: “o Brasil era posto pelo avesso. O povo inundou a ANC e abarrotou as subcomissões de propostas, de informações e de sonhos” (Michiles [*et al.*], 1989, p. 66). O sociólogo Florestan Fernandes (1989, p. 87), então deputado constituinte pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em palavras registradas na efervescência dos acontecimentos¹⁰ dá uma dimensão mais concreta disso: “um indígena, um negro, um portador de defeito físico, um professor modesto, saem da obscuridade e se ombreiam com os notáveis [...]”.

Tudo isso se torna ainda mais relevante pelo fato de que durante o processo constituinte “o Congresso apareceu como ator decisivo. Foi nesse espaço que se estabeleceram os protocolos de encerramento da ordem autoritária” (Lessa, 2006, p. 39).

⁹ Segundo a análise do Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (GECD), no processo constituinte houve “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).

¹⁰ O registro foi publicado originalmente em artigo no jornal Folha de São Paulo em 08/05/1987. O mesmo encontra-se também, junto com uma série de outros artigos, no livro *A constituição inacabada, vias históricas e significado político* (FERNANDES, 1989)

Em outras palavras: “o Congresso passou a ocupar, de fato, o lugar central da vida política nacional”, tensionado por uma espécie de “lobby popular” (Michiles [*et al*], 1989, p. 37 e47).

Para além da presença física e da pressão por si só gerada com isso, diversos setores sociais exerceram de outros modos peso nas fases¹¹ das comissões e subcomissões e da comissão de sistematização no processo constituinte e, conseqüentemente, na própria ANC. Nas comissões e subcomissões esse peso se deu principalmente por meio das audiências públicas e das sugestões legislativas enviadas a elas¹². Já na fase da Comissão de Sistematização o peso se deveu especialmente às emendas populares (EMs); sem contar com as caravanas à Brasília, os chamados Plenarinhos e uma série de outras ações¹³.

Para o que mais nos interessa, como visto na Introdução, centraremos foconas EMs. Esse mecanismo foi conquistado mediante pressão, após as derrotas das “diretas já!” e da constituinte exclusiva, dos mesmos setores progressistas envolvidos nessas lutas que passaram a concentrar esforços e pressionar os parlamentares eleitos em 1986 para a inclusão no regimento interno da ANC de uma proposta que permitisse a participação da sociedade civil na elaboração da futura CF. Sob a relatoria de Fernando H. Cardoso, com apoio de outros 90 parlamentares, foi aprovada uma emenda incluindo as EMs no processo constituinte. Os setores envolvidos nessa luta, especialmente o Movimento Nacional pela Constituinte (RJ) e o Plenário Pró-participação Popular na Constituinte (SP) (Michiles [*et al*], 1989, p. 40), durante a campanha eleitoral de 1986 obtiveram vários apoios de candidatos a uma carta compromisso de que essa emenda seria aprovada. Para o sociólogo e deputado Florestan Fernandes (PT), os partidos só aprovaram as EMs por não possuírem projetos políticos constitucionais. Em suas próprias palavras:

[os partidos] 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)

Em todo o caso, o fato é que as EMs foram instituídas no Regimento Interno da ANC e esta recebeu, por meio da Comissão de Sistematização, “toneladas de papeis”. No total, 122 emendas populares subscritas por 288 organizações contando com 12.227.423

¹¹ Antes de se instaurar a ANC propriamente dita, esta foi precedida e sucedida por outras fases como segue: 1. Preliminar/ Definição do Regimento Interno (de janeiro à março de 1987); 2. Comissões Temáticas e subcomissões (de abril a junho); 3. Comissão de Sistematização (de abril a novembro de 1987); 4. Plenário (de março a setembro de 1988); 5. Comissão de Redação e Promulgação (de setembro a outubro de 1988). Em 5 de outubro de 1988 a CF foi promulgada (Lin, 2010, p. 63-9).

¹² Segundo Michiles [*et al*] (1989, p. 64) Houveram “11.989 sugestões da sociedade e dos constituintes cadastradas e processadas pela Constituinte, canalizando-as para as subcomissões a que se referiam seus temas”. Havia 9 comissões e 24 subcomissões temáticas.

¹³ As caravanas à Brasília se iniciaram em 1985 e ocorreram até 1988. Elas eram um espécie de “ato público” e se constituíam como “olheiros do povo”. Houve um episódio em 1988 em que promoveram o “cordão popular que cercou externamente a área do Congresso” (Michiles [*et al*], 1989, p. 72). Os “plenarinhos” eram espaços organizados desde o nível local até o nacional que funcionaram paralelamente à ANC com a finalidade de fiscalizá-la (*idem*, p. 42).

assinaturas foram oficialmente acatadas¹⁴. Diga-se de passagem, tudo isso em um curto período de tempo. O prazo estabelecido regimentalmente para coleta de assinaturas e a entrega das EMs foi de março a agosto de 1987. Para atender outros requisitos legais uma EM deveria ser subscrita por no mínimo 30.000 assinaturas de eleitores acompanhadas dos respectivos números dos títulos eleitorais apresentada oficialmente por no mínimo três organizações responsáveis. Das 122 EMs acatadas pela Comissão de Sistematização, 88 foram admitidas pela ANC.

O já referido livro *Cidadão Constituinte* (Michiles [et al], 1989) relata as conquistas e dificuldades das organizações em elaborar, divulgar, coletar assinaturas, buscar articulações, etc. (lembre-se que as condições de transporte e comunicação eram bem mais precárias do que hoje), nesse processo; além de se constituir também como uma autocrítica¹⁵. Devido ao espaço, não há condições de adentrar nesses pontos aqui.

Partimos, então, para um breve exame do conteúdo (balanço qualitativo) das 88 EMs admitidas, o que revela que elas versavam sobre os mais diversos temas. No livro supracitado é possível encontrar um resumo da defesa de cada uma dessas emendas feita no Plenário da ANC. Nos Anais da Comissão de Sistematização é possível consultar o conteúdo delas na íntegra além de suas justificativas (cf. nota 14). Limitamo-nos aqui a uma rápida exposição com breves comentários.

A EM de número 19, por exemplo, prescrevia: “fica assegurada a aposentadoria das donas de casa”. Fora apresentada pela Federação das Associações de Bairro de Salvador, Associação dos Moradores de Plataforma e Associação de Mulheres de Cosme de Faria, apoiadas por mais 14 outras entidades. Obteve 132.528 assinaturas, número muito superior as 30 mil exigidas. Além dessa, mais outras 9 EMs que atenderam os requisitos legais (nº 07, 23, 54, 61, 66, 101, 102, 105, 111) também tratavam sobre aposentadorias e reajustamentos: de trabalhadores rurais, de bancários, de militares, das mulheres, entre outras. Outras Emendas ainda abordavam outros aspectos dos temas trabalho/trabalhador (nº 54, 64, 66, 74, 96), como a regulamentação sobre o trabalho infantil, participação nos lucros, estabilidade no emprego, remuneração, entre outros direitos trabalhistas. Merece destaque a Emenda nº 60 sobre a participação na gestão das empresas. Estabelecia que “as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as empresas privadas terão pelo menos um cargo de diretoria e uma vaga no seu conselho administrativo a ser ocupada por representantes de seus empregados”. Fora apresentada por entidades ligadas ao Banco do Brasil e obtivera 42.226 assinaturas (Anais... 1988).

¹⁴ Cf.: Anais da Assembleia Nacional Constituinte, Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte, Emendas Populares (volumes 1 e 2). É possível consultar os anais e a íntegra das emendas populares, com suas ementas e justificativas, através do link: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidadao-o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/emendas-de-plenario-e-populares.

¹⁵ 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 (elaboração, coleta de assinaturas, entrega, etc.) das EMs.

Os temas das EMs, como já dito, são os mais variados, dentre os quais: tortura; contra a violência; sobre o salário mínimo e salário família; saneamento básico; propriedade; tributos; religião e ensino religioso; telecomunicações; segurança pública; populações indígenas; política habitacional; medicina natural; medicina alternativa; mediunidade; pessoas deficientes; dívida externa; divórcio; ecologia; greve; discriminação racial; direitos do consumidor; direitos humanos; contrário e favoráveis à prática do aborto; etc. Diversas emendas propõem “sistemas nacionais”: de educação; penitenciário; tributários, etc. Destacamos a Emenda nº 50 que versa sobre o sistema nacional de saúde, estabelecendo que: “a saúde é um direito inalienável da pessoa humana, sem qualquer fator de discriminação, sendo assegurado pelo poder público constituído a toda população”. Apoiada por mais de 60 entidades, fora encabeçada pelo Conselho Federal de Medicina do Rio de Janeiro obtendo mais de 58 mil assinaturas (Anais... 1988).

Vale ressaltar, antes de avançar, que das 288 organizações que subscreveram oficialmente as EMs como responsáveis (além dessas, inúmeras outras organizações subscreveram como apoiadoras), 42% foram entidades sindicais e profissionais; 29% organizações civis; 14% entidades patronais; 9% religiosas e outros 6% entidades ligadas ao Legislativo e ao Executivo. Essas classificações são apresentadas por Michiles [*et al*] (1989, p. 109), embora não especifique, nos casos que não são auto evidentes, quais organizações exatamente pertencem a quais categorias. De toda a forma, o mais importante é que com isso é possível apreender não apenas a diversidade dos temas das EMs mas também a heterogeneidade das organizações que as propuseram.

Para finalizar, trataremos de 3 EMs que abordaram especificamente a participação popular e a iniciativa legislativa: *i*) a emenda 21, encabeçada pelas entidades Comissão Brasileira da Justiça e Paz (RJ), Associação Brasileira de Imprensa (RJ), Associação Brasileira de apoio à participação popular na Constituinte (SP), que obteve 336 mil assinaturas; *ii*) a emenda 22, apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil (subseção RS), Ação Democrática Feminina Gaúcha (RS), Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Papel, Papelão e Cortiça de Guaíba (RS), apoiada por mais 25 entidades, que obteve 33 mil assinaturas; *iii*) a emenda 56, apresentada pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura (MG), pela associação Unibarros (MG), e pelo Sindicato de Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadoras de Mesas Telefônicas (MG), subscrita por 35 mil eleitores.

Pode-se considerar que todas essas EMs eram mais progressistas do que resultou os mecanismo de participação no texto constitucional final (Lin, 2010; Michiles [*et al*], 1989; IPEA, 2010). Para além do que ficou estabelecido (*cf.* nota 1), elas visavam dentre os principais pontos: *i*) que PECs pudessem ser alvos de EM com o recolhimento de 1% de assinaturas do eleitorado nacional; *ii*) que o número de assinaturas para projetos de leis ordinários fosse de 70 mil eleitores ou 0,05% do eleitorado nacional; *iii*) que, além da IPL, a

convocação de plebiscitos e referendos pudessem ser feitas também por cidadãos comuns; iv) a convocação de referendo ou plebiscito no caso de emendas constitucionais aprovadas com 2/5 de rejeição ou rejeitada com 2/5 de aprovação no Congresso.

Contudo, “o que se observa é que o conteúdo delas foi sendo apagado pelos parlamentares constituintes” (Lin, 2010, p. 48). A dissertação de Lin, que objetivou “analisar a atuação da classe política em relação à criação e implementação das iniciativas legislativas populares”, demonstra claramente que essas EMs não foram inteiramente rejeitadas, mas houve a adoção de medidas que as restringiu através de um “consenso silencioso”, isto é, sem que parlamentares assumissem publicamente uma posição contrária à participação popular no Legislativo (*idem*, p. 20; 63-69). Como se sabe, existem manobras regimentais, com dispositivos legais (emendas, destaques, substitutivos, etc.), que permitem modificações e alterações no processo de construção das leis. Além disso, não raras vezes matérias são votadas mediante modificações negociadas previamente fora do âmbito institucional para uma maior probabilidade de aprovação¹⁶. No caso em foco, “o ponto central da derrota das emendas populares foi a mudança no regimento interno promovida pelo ‘Centrão’”, um agrupamento de parlamentares de direita e centro-direita. (*ibidem*).

O texto final aprovado é bem mais restritivo e imprime altíssimas exigências se comparado ao das EMs. Mas, parece bastante razoável considerar que os artigos constitucionais que versam sobre os mecanismos de exercício da soberania popular (iniciativa popular, plebiscito e referendo) foram *influenciados* por aquelas.

De qualquer modo, o fato é que a CF acabou por atribuir a iniciativa de leis aos cidadãos comuns. Há o registro de tentativas e de utilização desse mecanismo no pós 1988. Após superadas as dificuldades de coleta de assinaturas, as poucas iniciativas que lograram ser inseridas no processo legislativo (*input*) obtiveram no geral algum sucesso. É o que veremos na próxima seção.

3 AS INICIATIVAS POPULARES DE LEI

Diferentemente de alguns outros países, no Brasil a iniciativa popular de lei (IPL) não é votada mediante plebiscito. É votada no Congresso pelos representantes parlamentares eleitos. Alguns teóricos tenderiam a classificar esse mecanismo como “agenda iniciativa” (*agenda initiative*) mais do que propriamente como “iniciativa popular de lei” (*citizen’s initiative*) (Altman, 2011; IDEA, 2008). Embora essa distinção de nomenclatura revele as restrições da IPL no Brasil, para o que nos interessa aprofundar essa discussão não viria ao caso, bastando meramente esse registro.

¹⁶ Não custa lembrar que em muitos casos cabe perfeitamente a famigerada frase atribuída a Otto Von Bismark (1815-1898), chanceler da Reunificação alemã: “As leis são como as salsichas. É melhor não saber como são feitas”.

Conforme estabelecido na CF/88 (art. 61 § 2º) e posteriormente regulamentado (Lei 9.079/98), para que uma IPL seja apresentada ao Congresso é necessário que seja subscrita por no mínimo 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles. Segundo Maria Victória Benevides, conhecida autora de *Cidadania Ativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular* (1991), com a lei aprovada “perdeu-se, uma boa oportunidade de ampliar o escopo do sistema de democracia semidireta” (Benevides, 2005, p. 100), pois ela não teria minimizado em nada as altas exigências constitucionais e isso teria tornado o instrumento inócuo¹⁷.

Contudo, algumas IPLs foram apresentadas e inseridas no processo legislativo. Nossa pesquisa registra 8 que se transformaram efetivamente em proposições legislativas. Dessas, 5 se converteram em leis e as demais ainda se encontram em tramitação.

A primeira IPL fora remetida ao Congresso em 1992 (transformada no PL 2.710/1992), ainda antes da regulamentação do dispositivo constitucional. Foi elaborada e apresentada por movimentos populares de moradia com o número suficiente de assinaturas exigidas na época. No entanto, como acontecerá em todos os demais casos, houve a impossibilidade por parte do poder público em conferir e validar as assinaturas. Assim, o PL foi protocolado pelo dep. Nilmário Miranda (PT). Todavia, nesse e em alguns outros casos, pelo menos consta no campo “Explicação da Ementa” do projeto a seguinte referência: “projeto apresentado nos termos do § 2º do artigo 61 da constituição federal, que trata de iniciativa popular de lei, sob o patrocínio do movimento popular de moradia”. A proposta visava criar o “Fundo Nacional de Moradia popular” e o “Conselho Nacional de Moradia Popular”. Somente em 2005, após 13 anos de tramitação, a proposta viria a se transformar em lei (nº 11.124/2005) que criou o “Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social” e o “Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social”. Nesse caso, o tempo de tramitação tem a ver com as competências para aprovação de tal medida. Ela esbarrou em quesitos constitucionais, pois tratava de matéria de prerrogativa do Executivo e não do Legislativo. Mesmo assim, após muitos debates e disputas, “foi vitorioso o entendimento de que o projeto originado de iniciativa popular constituiria exceção ao princípio da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, sendo o projeto sancionado” (Fleury, 2006, p. 98).

A segunda iniciativa surgiu em 1993 (PL 4.146/1993), dispondo sobre a lei de crimes hediondos. Segundo relata Fleury (2006) “a partir de uma situação de comoção desencadeada pela tragédia que acometeu a escritora Glória Perez e, com o apoio da

¹⁷ Especialmente no que diz respeito o número mínimo de assinaturas de 1% do eleitorado nacional que hoje corresponderia a aproximadamente 1,5 milhões de assinaturas. Veja-se que, por exemplo, para se criar um partido político são necessárias 500 mil assinaturas. Existem pelo menos 4 Propostas de Emendas Constitucionais que procuram modificar o art. 61 § 2 da CF no sentido da diminuição das atuais exigências (PECs: nº 340/1996; nº 2/1999; nº 194/2003; nº 201/2003). As justificativas e argumentos giram em torno mais ou menos do que segue: “se um dep. federal, representando apenas 20.000 ou 30.000 eleitores de um determinado Estado 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? (PEC 340/1996) (Coelho, 2013, p. 61-63; Santos, 2007)

mídia, foi promulgada lei de iniciativa popular”. O assassinato da atriz Daniella Perez, filha da escritora, ficou conhecido nacionalmente. Como relatado em um site dedicado ao caso: “em três meses apenas, conseguimos reunir 1.300.000 assinaturas -a lei só pedia 1.000.000. E as levamos ao Congresso. Lá, não foi fácil o percurso: muitos se esquivaram na hora da votação do projeto”¹⁸. A IPL transformada na Lei 8.930/94 ampliou o rol dos crimes hediondos inafiançáveis. O PL foi apresentado oficialmente ao Congresso pelo Poder Executivo em setembro de 1993. Exatamente um ano após a lei encontrava-se promulgada.

A terceira iniciativa popular surgiu em 1999 (PL 1.517/1999) dispondo sobre o que ficou conhecido como a “Lei da compra de votos”. Impulsionada pela campanha da fraternidade da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), “Fraternidade e Política”, em fevereiro 1997 foi lançado o projeto “Combatendo a corrupção eleitoral” pela Comissão Brasileira Justiça e Paz, também ligada à CNBB. O processo de elaboração dessa IPL contou com a realização de pesquisas e audiências públicas a fim de se obter uma radiografia da compra de votos no Brasil, o que revelou a gravidade do problema. Muitas organizações aderiram à campanha, no início, trinta e duas. Aproveitando o período eleitoral de 1998 a CNBB e a OAB deram entrevistas coletivas à imprensa lançando a “Semana Nacional da Coleta de Assinaturas” entre 7 e 13 de setembro. Contudo, a coleta ocorreria de modo lento. “Em abril de 1999 tinham sido obtidas, no entanto, somente 500.000 assinaturas”¹⁹, ou seja, apenas 50% do exigido. A corrida contra o tempo se dava porque se pretendia aprovar a lei antes de 1º de outubro de 1999 para que as regras valessem para as eleições de 2000. Um fôlego extra para continuar a coleta veio com o apoio da grande mídia, mesmo de canais como a Globo (*cf.* nota 19). A entrega da IPL com o número de assinaturas exigidas ocorreu em 10 de agosto. O episódio foi amplamente coberto pela mídia. Representantes de mais de 30 entidades levaram vários carrinhos com as folhas de assinaturas até o Salão Verde da Câmara dos Deputados. No final, totalizou-se 1.039.175 assinaturas. Na impossibilidade de conferi-las e validá-las com os respectivos títulos eleitorais, a IPL acabou sendo subscrita por várias lideranças partidárias (11 deputados) para que pudesse tramitar. Em uma verdadeira corrida contra o tempo, com a pressão das entidades envolvidas, a lei foi aprovada com algumas pequenas alterações em 28 de setembro, um dia antes do prazo final para que fosse válida para as eleições de 2000.

Em 2006 surgiu a IPL (PL 7.053/2006) promovida pelo instituto Gabriela Sou da Paz. Essa iniciativa popular que também trata de crimes hediondos é em geral menos conhecida do que as anteriores. Lançado o projeto em 2003 pelos pais e familiares de

¹⁸ Disponível In: http://www.gloriafperez.net/?page_id=591

¹⁹ Disponível In: <http://www.mcce.org.br/site/lei9840.php>. Nesse site encontra-se a “História da Conquista da Lei 9840”: “Nesse processo, foi decisivo um novo apoio dos grandes meios de comunicação de massa. A TV-Globo, no Jornal Nacional do dia 8 de junho de 1999, divulgou uma matéria didática e mobilizadora sobre a campanha, de três minutos e meio de duração. Um indicador desse efeito foi o número de pessoas que procuraram a página da CBJP na Internet: a média vinha sendo de 5 pessoas por dia, desde setembro de 98. Só nas 24 horas que se seguiram à divulgação da matéria no Jornal Nacional, ela recebeu 5.000 visitas”.

Gabriela, morta no metrô Tijuca, o número de assinaturas (1.300.000) foi atingido somente em 2006, mostrando a persistência do movimento originado, “Gabriela Sou da Paz”. O PL foi protocolado por Antônio Carlos Biscaia (PT) e outros 6 deputados e ainda encontra-se em tramitação no Congresso, aguardando providências da mesa diretora. Sua última movimentação ocorreu em 2011²⁰.

Em 2007 teve início a tramitação de uma IPL advinda da campanha de “Olho no imposto” promovida pela Federação das Associações Comerciais de São Paulo que recolheu mais de 1,5 milhão de assinaturas. Os PLS 174/2006 (do Senado) e PL 1472/2007, ambos originados da IPL, visavam estabelecer medidas “para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços, através do documento fiscal ou em painel eletrônico visível no ato da compra”. Com esse mesmo teor foi promulgada a Lei 12.741/2012, após seis anos do início da sua tramitação. A lei entrou em vigor em 2013, mas sua obrigatoriedade tem início somente em 2014.

A sexta iniciativa popular de lei ficou amplamente conhecida como a Lei da Ficha Limpa. Encabeçado pelo Movimento Contra a Corrupção Eleitoral (MCCE), cujas raízes estão ligadas a IPL anterior da Lei da Compra de Votos, sua campanha foi lançada em abril de 2008. O processo de coleta de assinaturas contou com a articulação de várias entidades como a OAB, ABONG, CNBB, AVAAZ, etc. Apresentado com um total de 1,6 milhão de assinaturas o PLP 518/2009 foi aprovado inicialmente no mesmo ano em que foi protocolado sendo subscrito oficialmente para a tramitação por mais de 30 deputados. Todavia, antes de sua promulgação, nas entranhas do processo legislativo (Ribeiro, 2011), foi declarado prejudicado e substituído pelo PLP 168/1993 que deu origem a Lei Complementar 135 de 7 de junho de 2010, a Lei da Ficha Limpa. Essa lei, antes de vigorar passou por várias instâncias por ocasião de recursos contrários, isto é, declarando-a anticonstitucional, por parte daqueles que seriam atingidos por ela. Ela estabelece 14 hipóteses de inelegibilidade considerando a vida pregressa dos candidatos. Em 2012 o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) julgou pela sua constitucionalidade, assegurando sua validade. Conforme notícia o site do TSE²¹, em 2014 ocorrerão as primeiras eleições em que ela será aplicada integralmente. O site Congresso em Foco²² destaca que o TCU (Tribunal de Conta da União) prepara uma lista com 6 mil nomes que serão barrados pela lei.

²⁰ Disponível In: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=324689>

²¹ Disponível In: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2014/Janeiro/lei-da-ficha-limpa-sera-aplicada-nas-eleicoes-gerais-pela-primeira-vez>

²² Disponível In: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/ficha-limpa-tcu-prepara-lista-com-6-mil-nomes-barrados-para-as-eleicoes/>

A sétima e a oitava IPL foram protocoladas em 2013²³. Ambas se encontram em tramitação no processo legislativo. O PL 6316/2013 originário de iniciativa apresentada pela Coalizão pela Reforma Política Democrática e pela Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, dentre uma série de outras organizações, teve sua subscrição encabeçada pela dep. Luiza Erundina seguida de mais de 100 outros deputados. Ele dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais, sobre o sistema das eleições proporcionais e ainda sobre referendos, plebiscitos e iniciativas populares de lei. É curioso que essa IPL foi protocolada mesmo sem o número mínimo de assinaturas exigidas, talvez porque na prática já ficou demonstrado que há a impossibilidade de sua validação pois o poder público não criou estruturas para tanto. Conforme noticiou a Agência Senado²⁴ no mesmo dia em que a IPL foi apresentada, “a proposta ainda está reunindo apoio da população por meio do Avaaz, organização de campanhas globais que coleta assinaturas virtuais. É a primeira vez que assinaturas eletrônicas estão valendo juridicamente para um projeto de iniciativa popular” (regulamentado pelo PLS 129/2010). Já a IPL “Saúde +10” colheu mais de 1,9 milhão de assinaturas para o projeto que prevê a aplicação pela União de montante igual ou superior a 10% de suas receitas correntes brutas em ações e serviços públicos de saúde (PLP 321/2013). A responsabilidade do projeto e da coleta de assinaturas ficou por conta do Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública que congrega mais de 100 entidades no entorno do tema. Esse caso também guarda uma curiosidade que merece ser destacada. O PLP, ao invés de ser subscrito por deputados como todos os demais casos, está tramitando no Congresso sob a autoria da Comissão de Legislação Participativa (cf. seção 5).

Como visto, apesar das dificuldades, aparentemente as IPLs ganham algum fôlego no Brasil, especialmente após a repercussão da Lei da Ficha Limpa. Francisco Whitaker²⁵, militante histórico a favor do mecanismo, estima que pelo menos 10 outras IPLs estejam em processo de elaboração e coleta de assinaturas atualmente no Brasil (cf. nota 23). Essas, porém, obviamente não entram nesse balanço. Passamos então a tratar de outras proposições que derivaram de processos cuja elaboração contou imprescindivelmente com atores da sociedade civil, as diretrizes legislativas originárias das conferências nacionais.

4 AS DIRETRIZES LEGISLATIVAS DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

²³ Além das IPLs relatadas no texto, as quais efetivamente já se transformaram em proposição legislativa, sabe-se que existem outras que estão em processo de elaboração, coleta de assinaturas, etc. Citaremos quatro (4) exemplos: i) a IPL “Lei da Mídia democrática” que através da campanha “Para expressar a Liberdade” que congrega dezenas de organizações e movimentos sociais para um projeto de lei que visa regulamentar a “comunicação social eletrônica” (cf. <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br>); ii) a IPL “Correção do Imposto” ou “Imposto Justo” que está sendo promovida pelo Sindifisco (Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil) (<http://www.sindifisco nacional.org.br/impostojusto/>); iii) a IPL “Lei pelas Pessoas desaparecidas” (<http://www.abaixoassinadobrasil.com.br/site/assine/>); iv) a IPL “Desmatamento Zero” promovida pelo Greenpeace juntamente com outras organizações (<http://www.desmatamentozero.org.br/>). Todas essas estão em processo de coleta de assinaturas.

²⁴ Disponível In: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/09/10/entidades-entregam-ao-presidente-da-camara-proposta-de-reforma-politica-de-iniciativa-popular>

²⁵ Conforme citado em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/10/25/constituicao-apesar-das-dificuldades-projetos-de-iniciativa-popular-ganham-folego>

Em pesquisa recente liderada por Thamy Pogrebinski em parceria com Fabiano Santos sobre “o impacto” das conferências nacionais (CNs) de políticas públicas no congresso nacional ficou demonstrado que leis foram produzidas no Brasil a partir das diretrizes legislativas oriundas dessas arenas “participativas” e “deliberativas”(Pogrebinski [et al], 2010; Pogrebinski e Santos, 2011).

As CNs constituem-se como fóruns temáticos, comumente convocados por órgãos ligados ao Executivo (Conselhos, Secretarias, etc.), organizados primeiramente por etapas subnacionais, isto é, locais e regionais ou estaduais; em cada etapa são eleitos delegados para as posteriores até a nacional. Em geral são paritárias entre agentes sociais e governamentais: “as conferências nacionais são, assim, certamente um exemplo de ‘instituição participativa’” (Pogrebinski [et al], 2010, p. 9).

Sem a intenção (dado o limite de espaço) de descrever de modo mais sistemático as características gerais e o funcionamento das CNs (sua gênese, seu histórico, etc.), um dos elementos que merece ser destacado é que via de regra há a aprovação de documentos ao final do processo. Comumente, nas plenárias finais, é votado um relatório que pode conter, entre outras deliberações, moções, diretrizes e resoluções. Em suma, nesses documentos, recomendações sobre políticas públicas específicas da área temática da conferência são feitas à sociedade, ao governo e ao Congresso. Cumpre ressaltar, todavia, que as CNs têm apenas caráter consultivo. Nesse sentido, no limite são instâncias “destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal” (Pogrebinski e Santos, 2011, p. 261).

Para adentrar naquilo que mais nos interessa cabe ressaltar que por meio de tais deliberações, segundo a análise de Pogrebinski e Santos (2011, p. 298-9), as CNs “impulsionam a atividade legislativa no congresso nacional”: seja pelo poder de agenda no sentido de que elas funcionam como “um poderoso agente informacional do congresso”; seja pelo “impacto” na produção legislativa.

Para explicitar melhor esse último ponto, que é sobre o qual centraremos foco neste artigo, procuraremos expor brevemente alguns aspectos da pesquisa desses autores. Eles tentaram verificar, entre os anos de 1988 e 2009, se as “diretrizes legislativas” (DLs) resultantes das CNs impulsionaram as atividades do Congresso. Para tanto, juntamente com seus assistentes, elaboraram um banco de dados contendo 1.937 DLs originadas das 70 CNs selecionadas para o estudo²⁶. Diga-se de passagem, todas essas se adequaram a rigorosos critérios de pesquisa e para sua análise os autores recorreram a sofisticados artifícios metodológicos (não é o caso descrevê-los aqui). Assinalamos, todavia, que para

²⁶ O total de conferências realizadas no Brasil segundo este estudo é de 92 até o ano de 2009. No período de 1988 a 2009 ocorreram 80 CNs; Anterior a esse período, de 1941 a 1988, haviam sido realizadas 12. No entanto, com o recorte analítico e metodológico o número de CNs consideradas para averiguação das diretrizes legislativa foi de 70.

Pogrebinschi [etal] (2010, p. 53), *diretrizes legislativas* “consistem em resoluções aprovadas nas conferências nacionais que demandam inequivocadamente tratamento legislativo”.Então, compunham o banco de dados as diretrizes que “exigiam intervenção legislativa de forma expressa”, isto é, aquelas que demandariam elaboração ou alteração de lei; ou que exigiam intervenção legislativa de “forma implícita”, isto é, demandas cuja satisfação requerem elaboração legislativa de temas de competência do Congresso. Afora as DLs, o banco de dados²⁷ foi composto também por 3.750 proposições legislativas (nesse caso de deputados, senadores, do executivo, etc.) em tramitação no Congresso no ano de 2009 cujos objetos possuíam pertinência temática com tais diretrizes.

Para encurtar a história, cruzando-se os dados, no final, segundo os pesquisadores, constatou-se que “foram aprovadas 51 leis e uma (1) emenda constitucional a partir de iniciativas diretamente relacionadas com as diretrizes, totalizando 52 diplomas legais derivados do mundo participativo” (Pogrebinschi e Santos, 2011, p. 284). É relevante que para chegar a tais resultados e afirmações os pesquisadores se pautaram por um rigoroso critério. Nas palavras deles: “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). Além dessa constatação, os autores identificaram ainda pelo menos outras 612 “iniciativas dos legisladores que, com certeza, têm relação direta com as diretrizes constantes dos relatórios finais das conferências”. (*idem*, p. 284).

Neste artigo, cujo propósito consiste em fazer um balanço das proposições legislativas da sociedade civil, consideraremos para tal apenas as mencionadas 52 DLs que se transformaram em leis, pois, como visto, segundo os próprios autores apenas nessas há a coincidência textual das diretrizes e das proposições legislativas; assim fica assegurada maior rigorosidade e margem de confiabilidade.

Dito isto, para um balanço qualitativo, podemos iniciar considerando um panorama mais geral dos temas das CNs. No total, elas abarcaram 33 tópicos os quais são passíveis de serem agregados em 6 grandes “grupos temáticos”, como segue: *i)* saúde: Saúde (sic); Saúde Bucal; Saúde do Trabalhador; Saúde Indígena; Saúde mental; Saúde ambiental; Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde; Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde; Medicamentos e Assistência Farmacêutica; *ii)* minorias: Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; Povos Indígenas; Políticas Públicas para as Mulheres; Direitos da Criança e do Adolescente; Juventude; Promoção da Igualdade Racial; Comunidades Brasileiras no Exterior; *iii)* Estado, Economia e Desenvolvimento: Economia Solidária;

²⁷ Esse banco foi denominado de Isegoria e está inteiramente disponível na internet: <http://portal.mj.gov.br/isegoria/consultarConferencia/exibirTelainicial.do?jsessionid=3A147E33F7F868E4ACF8F329889153A9>. Nele é possível consultar a maior parte das diretrizes legislativas (incluindo as transformadas em lei) acompanhadas dos números das respectivas proposições legislativas a que estão associadas, isto é, “que se refiram direta e inequivocadamente às diretrizes das conferências” (Pogrebinschi et al, 2010, p. 39).

Aquicultura e Pesca; Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário; Segurança Alimentar e Nutricional; Cidades Segurança pública; Comunicação; iv) Educação, Cultura, Assistência Social e Esporte: Educação Básica; Educação Profissional e Tecnológica; Educação Escolar Indígena; Cultura; Esporte; Assistência Social; v) direitos humanos; vi) Meio Ambiente (Pogrebinschi [et al], 2010, p. 42-3).

Embora a referida pesquisa (*idem*, p 53-60) explore profundamente como o total (1.937) de DLs estão distribuídos por cada um desses 33 temas sobre quais “categorias temáticas” eles incidem (seguridade social; financiamento; trabalho; etc.), ela avança pouco no que diz respeito ao seu conteúdo específico. Ou melhor, para ser mais justo, embora o conteúdo das DLs seja exposto em um conjunto de 70 tabelas anexas (cada uma apresentando os dados de cada CN considerada na amostra), avança pouco no sentido de destacar o conteúdo de quais DLs foram aprovadas. É o que faremos então, embora de forma breve. Em um caso vamos expor a ementa da lei aprovada e as ementas das DLs a que está relacionada a fim de verificar a similaridade. Nos demais casos a exposição segue apenas com a ementa das leis aprovadas, dados os limites de espaço e tempo.

Segundo os estudos de Pogrebinschi e Santos (2011) uma (1) emenda constitucional (EMC) foi aprovada a partir das diretrizes das CNs. Trata-se da EMC 51/2006 que “acrescenta os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da CF/88”. Esse é um dos artigos que trata do Sistema Único de Saúde (SUS) que com a aprovação da EMC passou a ser acrescido do seguinte texto: “os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público”. Conforme verificado, de fato, essa foi uma reivindicação que apareceu na *XI Conferência Nacional de Saúde* (2000) a partir da seguinte diretriz: “defender a regulamentação das parcerias tradicionais e dos agentes comunitários de saúde, garantindo sua capacitação profissional” (Pogrebinschi [et al], 2010, p. 93). Na *XII Conferência Nacional de Saúde* (2003) há novamente a mesma reivindicação. Ela aparece em 3 diretrizes: i) regulamentar a lei nº10.507/02, relativa aos agentes comunitários de saúde, garantindo a permanência de mais de 180 mil agentes em todo o país por meio de processo seletivo público ou concurso público; ii) apoio à PEC nº07/03, que altera o inciso II, do art. 37 da Constituição Federal, permitindo a contratação pela administração pública de agentes comunitários de saúde; iii) encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei estabelecendo piso nacional salarial aos agentes comunitários de saúde e agentes de endemias (*idem*, p. 96-100). Interessante é que exatamente o mesmo conteúdo deste ponto iii) consta também em diretrizes da *III Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde* (2006) (*idem*, p. 127). O fato é que a EMC aprovada em 2006 foi originária da PEC7/2003 apresentada pelo deputado Maurício Rands (PT/PE). Como parece evidente o conteúdo da proposta aprovada é realmente condizente com as diretrizes das conferências. Resta saber,

isto é, seria interessante uma pesquisa mais detalhada nesse sentido, quais as ligações entre os deputados proponentes com as CNs. De fato, no caso, ele apresentou a PEC a partir das diretrizes? Há outros fatores ou maiores evidências nesse sentido?

Infelizmente, não é possível aqui “rastrear” todas as diretrizes que são associadas às leis identificadas no estudo de Pogrebinski [*et al*] como sendo oriundas das CNs. Exporemos então apenas o conteúdo das ementas de algumas leis aprovadas a fim de satisfazer o critério proposto do balanço qualitativo. Um conjunto de leis cria os chamados “Programa Nacional” e/ou “Sistema Nacional”, tais como: programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - “Bolsa Escola” (Lei 10.219/2001); Programa Diversidade na Universidade (Lei 10.558/2002); Programa Especial de Habitação Popular – PEHP (Lei 10.840/2004); Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Lei 11.343/2006); Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.346/2006); Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Lei 11.530/2007); Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal (Lei 11.770/2008). Outro conjunto de leis diz respeito aos direitos das mulheres como asque: “estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados” (Lei 10.778/2003);“acrescenta parágrafos ao art. 129 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, criando o tipo especial denominado ‘Violência Doméstica’” (Lei 10.886/2004);“institui o dia 6 de dezembro como o Dia Nacional de Mobilização dos Homens pelo Fim da Violência contra as Mulheres” (Lei 11.489/2007).

Para mais exemplos, de forma aleatória, pode-se ainda mencionar as ementas que seguem: “autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas”(Lei 9.533/1997); “amplia, para o estrangeiro em situação ilegal no território nacional, o prazo para requerer registro provisório” (Lei 9.675/1998);“institui o Dia Nacional da Assistência Social”(Lei 11.162/2005); “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” (Lei 11.258/2005); “estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais” (Lei 11.326/2006);“estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico” (Lei 11.445/2007); altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais (Lei 11.673/2008); regulamenta o exercício das profissões de Técnico em Saúde Bucal - TSB e de Auxiliar em Saúde Bucal – ASB (Lei 11.889/2008); entre muitas outras. Os exemplos poderiam se estender ao número de 52, mas consideramos o exposto como razoavelmente suficiente.

Cabe assinalar ainda que rápida pesquisa sobre a tramitação dessas leis revela que parte delas foi apresentada pelo Executivo, em torno de 35% das 52 normas jurídicas indicadas no estudo (Pogrebinschi [*et al.*], 2010), 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 foi apresentada por deputados ou senadores, sendo que, nesse caso, a maior parte recebeu parecer conclusivo nas comissões permanentes, ou seja, foram aprovadas sem a necessidade de irem a Plenário (Coelho, 2013a, p. 168), o que torna mais fácil a deliberação de proposições, pois em geral a pauta do Plenário encontra-se travada por motivos diversos.

Para finalizar, ressaltamos que apesar das incursões feitas por Pogrebinschi e Santos que eles 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” (Pogrebinschi e Santos, 2011, p. 283). Embora tenham utilizado termos como “impacto”²⁸, “propulsionam”, “impulsionam” para caracterizar os resultados da pesquisa, essa ressalva é importante, pois certamente seria discutível sua pertinência, especialmente do termo “impacto”. Mas essa é uma discussão que não caberia aqui, remete aos recentes debates sobre a efetividade das instituições participativas (Pires, 2011)²⁹. Mais importante, pensando restritivamente nosso propósito, é que as pesquisas de Pogrebinschi e Santos permitiram visualizar as DLs como proposições legislativas da sociedade civil no Brasil e as incluir nesse balanço.

5 AS SUGESTÕES LEGISLATIVAS DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

A Comissão de Legislação Participativa (CLP), como o próprio nome sugere, é um colegiado composto por deputados federais que integra o sistema de órgãos internos da Câmara³⁰. Mais especificamente, faz parte da estrutura de comissões permanentes. A rigor, esses são órgãos de “caráter técnico-legislativo ou especializado”, responsáveis por parte do funcionamento do processo legislativo. Tais comissões 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 21 comissões, incluindo a CLP, sendo que cada

²⁸ Para além do título do artigo de Pogrebinschi e Santos (2011), “Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional”, pode-se exemplificar no trecho que segue: “No que tange especificamente aos impactos das conferências nacionais de políticas públicas sobre a atividade legislativa no Brasil, pode-se constatar que estamos diante de fenômeno novo e de enorme potencial no que concerne ao aprofundamento do exercício da democracia no país. Não apenas as conferências têm influenciado a iniciativa de proposições no Congresso Nacional, mas também o têm feito de maneira relativamente eficiente” (Pogrebinschi e Santos, 2011, p. 299)

²⁹ Para uma posição neste debate pode-se consultar Avritzer (2012, p. 8). O autor considera que “a principal característica das conferências nacionais é o seu impacto sobre o Poder Legislativo”. Para ele, 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.

³⁰ Além da CLP da Câmara existe ainda a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado. Nesse artigo estão incluídas apenas as SUGs da primeira. Futuramente pretende-se incluir nesse balanço também as SUGs enviadas ao Congresso pela comissão do Senado

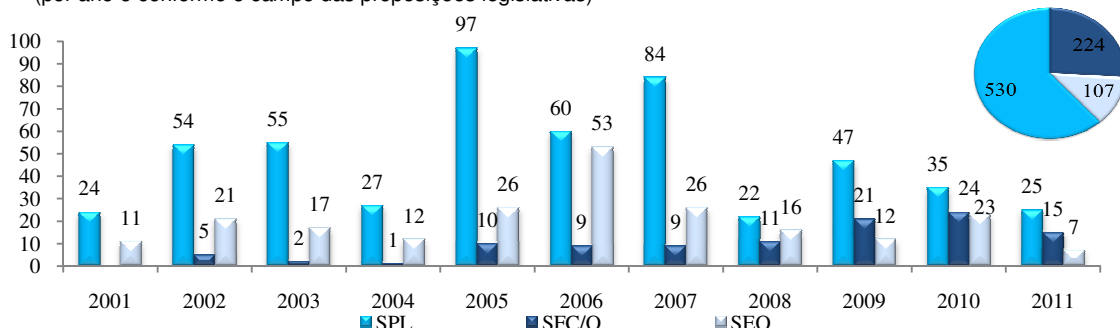
uma delas é caracterizada e distinguida por respectivos “campos temáticos e áreas de atuação” (*ibidem*). A CLP, no entanto, guarda certas peculiaridades: “não foi criada para fazer às vezes das comissões permanentes temáticas da Casa” - conforme esclarece Nota Técnica elaborada pelo órgão de Consultoria Legislativa da própria Câmara (Bandeira, 2001, p. 5). Na prática, isso quer dizer que ela não tem suas atribuições vinculadas a campos temáticos específicos, mas mantém a finalidade de apreciar e deliberar sobre o que lhe for submetido, manifestando-se por meio de parecer (Coelho, 2013a, p. 67-82).

Criada em agosto de 2001, 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 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 CLP, estas são encaminhadas para iniciarem os trâmites no processo legislativo (Coelho, 2013a; Coelho, 2014).

As SUGs passíveis de serem acatadas pela CLP são classificadas em até 18 tipos distintos de proposições que analiticamente podem ser divididas em 3 campos distintos: *i*) Sugestões Legislativas de Projetos Legislativos (SPL); *ii*) Sugestões Legislativas de Emendas às Leis Orçamentárias; *iii*) Sugestões Legislativas de Fiscalização, controle e outros (SFC/O); (Coelho, 2013a, p. 77).

De agosto de 2001 a dezembro de 2011, a CLP recebeu, no total, 861 SUGs oriundas de 189 organizações civis, sendo que dessas foram 530 SPLs (62%); 107 SFC/Os(12%); 224 SEOs (26%). O gráfico abaixo demonstra a quantidade de SUGs recebidas por ano pela CLP e distribuídas por campo das proposições legislativas.

GRÁFICO 1 - Quantidade de Sugestões Legislativas recebidas pela CLP (2001-2011)
(por ano e conforme o campo das proposições legislativas)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no SILEG. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>; (Coelho 2013, p. 83).

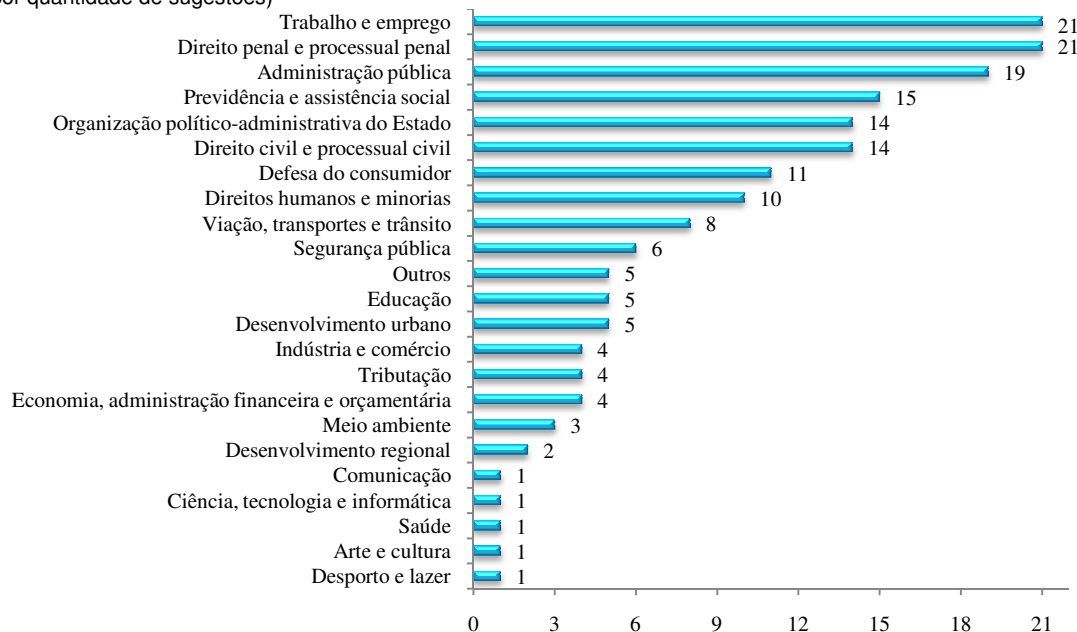
Destacamos que neste artigo trataremos apenas das SPLs³¹. Então aqui as denominaremos simplesmente de SUGs como temos feito até então, pois no caso não há a necessidade de distinção, o que seria exigido em um estudo mais aprofundado. Para reforçar, as SUGs que estão sendo tratadas aqui são aquelas passíveis de converterem-se em proposições legislativas do modo como estamos entendendo até o momento, isto é, de se converterem em norma jurídica como projetos de lei, projetos de lei complementar, proposta de emenda à constituição, etc.

Dado este recorte, assinalamos que do total das 530 SUGs recebidas que poderiam se transformar em leis, 493 (93%) foram apreciadas até o final de 2011 pela CLP. Dentre as apreciadas, 35% foram aprovadas. Isso significa que 176 proposições legislativas de autoria da CLP, e que, portanto, se originaram de iniciativas de organizações da sociedade civil - para ser preciso de 95 diferentes organizações - tiveram a tramitação iniciada no processo legislativo entre 2001 e 2011.

Com a finalidade de demonstrar do que tratam essas 176 proposições, recorreremos ao procedimento de classificá-las por eixos temáticos. Elas encontram-se distribuídas entre 23 distintos temas, como segue no gráfico abaixo.

GRÁFICO2 - Incidência temática das SPLs aprovadas

(por quantidade de sugestões)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no SILEG. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>; (Coelho, 2013, p. 117)

Além dessa distribuição temática, pode-se aprofundar a análise qualitativa dessas SUGs empreendendo uma análise descritiva dos seus conteúdos através do exame de suas

³¹ Para esclarecimentos, as SFC/Os compreendem: requerimentos de audiência pública, de informação a Ministro de Estado, de criação de comissão parlamentar de inquérito, de convocação de autoridades, etc. As SEOs dizem respeito a emendas ao projeto plurianual, ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias, etc. (Coelho, 2013a, p. 77).

ementas (Coelho, 2013, p. 116-127), o que faremos de forma sintética aqui³². Para tal exposição, o procedimento consiste em agrupa-las por eixos seguindo o gráfico acima.

As SUGs que incidiram sobre o tema *trabalho e emprego* estão relacionadas, em geral, à regulamentação de profissões como é o caso das que propuseram a regulamentação das de “esteticista e cosmetologista” e de “esteticista Técnico e terapeuta Esteticista”, da Associação Comunitária do Chonin de Cima e da Associação das Esteticistas de Niterói, respectivamente. Outras SUGs nesse rol recomendam ainda “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. Nesse eixo temático constam também SUGs para modificações na CLT como é o caso da proposta da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho que visa “nova redação aos dispositivos da CLT referentes à Comissão de Conciliação Prévia”. A Coordenação Federativa de Trabalhadores do Estado do Paraná, a Federação Nac. dos Odontologistas, o Sindicato dos Propagandistas e Vendedores de Produtos Farmacêuticos de São José do Rio Preto e o Sind. Médico do Rio Grande do Sul organizações que também propuseram modificações diretas em artigos específicos da CLT, alguns versando, por exemplo, sobre insalubridade outros sobre a diminuição de jornada de trabalho (Coelho, 2013, p. 118-9).

Quanto ao tema *direito penal e processual penal*, pode-se citar sugestão da Associação Paulista do Ministério Público que prevê “o delito de falso testemunho ou falsa perícia para incluir a figura do inquérito civil”, ou, outra SUG da mesma organização, “com vistas a punir os chamados ‘testas-de-ferro’”. O Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul propôs alterar a lei de execução penal e adotar súmulas específicas do Superior Tribunal de Justiça como leis. O mesmo propõe ainda, entre outros, projeto que procura “altera[r] o Código Penal, tipificando a figura de mentir para autoridades”.

No que tange ao eixo *administração pública*, grande parte das SUGs 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 sugere “alteração do art. 17 da Lei nº 8.429/92”, a qual “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito”.

³² Na dissertação de Coelho (2013a) encontram-se todas as ementas de todas as SUGs apresentadas à CLP. São apresentadas em dois anexos. O primeiro está organizado por eixo temático daquelas que foram aprovadas, no qual se encontram as seguintes informações: organização civil proponente; número da proposição legislativa em que se transformou a sugestão; e ementa da sugestão (*idem*, p. 197-208). Um segundo anexo apresenta as reprovadas, divididas entre aquelas que foram rejeitadas por parecer, devolvidas e prejudicadas, no qual constam a organização proponente, o número da SUG e sua ementa (*idem*, p. 209-219).

Os exemplos poderiam se estender por cada eixo temático (cf. nota 32), mas, devido ao espaço, encerramos com apenas mais um que merece destaque. Trata-se da SUG da Associação dos Juizes Federais do Brasil que se enquadraria no tema *Ciência, tecnologia e informática*. Tal sugestão “dispõe sobre a informatização do processo judicial”. Essa foi a única sugestão aprovada na CLP a se transformar efetivamente em norma jurídica (Lei Ordinária 11.419/2006) no período analisado (2001-2011). Não podemos deixar de registrar que essa foi a primeira sugestão protocolada na CLP, em 2001 (SUG 1/2001). Sendo aprovada pela comissão no mesmo ano (transformou-se no PL 5828/2001), logrou se tornar lei apenas em 2006, ou seja, após aproximadamente 5 anos de tramitação no processo legislativo (Coelho, 2013, p. 126). Ressalta-se que, como todas as proposições de todas as comissões permanentes, as da CLP, conforme estabelecido regimentalmente, devem ser deliberadas em Plenário.

Embora tudo o que foi tratado aqui seja passível de aprofundamento, para o objetivo proposto neste artigo o exposto parece suficiente. Todavia, indicamos – mesmo que não haja espaço para desdobramentos desse ponto - que é possível assegurar, para o período de tempo analisado, que “a CLP é dotada de real capacidade e elevado potencial de inclusão de iniciativas legislativas de organizações civis no processo legislativo. O que pode ser conferido não apenas pela porcentagem das SUGs iniciadas (35% das submetidas), mas também pela seletividade não intencional de seus autores”³³ (Coelho, 2014, p. 17; Coelho, 2013a, p. 167). Esse foi um dos resultados encontrados no estudo que serviu de base a essa seção.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo teve como propósito construir um balanço (inventário) das proposições legislativas da sociedade civil no Brasil. Para tanto, abordamos e analisamos: *i)* as emendas populares; *ii)* as iniciativas populares de lei; *iii)* as diretrizes legislativas oriundas das CN; *iv)* as sugestões legislativas remetidas à CLP. O balanço procurou estabelecer tanto uma análise quantitativa quanto qualitativa. Com as explicações em cada uma das seções anteriores consideramos que o objetivo proposto tenha de alguma maneira sido satisfeito, embora seja passível de aprofundamento especialmente no que diz respeito ao balanço *qualitativo*. Sobre isso, queremos registrar apenas, enquanto consideração final, que há uma heterogeneidade significativa de temas e de propostas assim como de atores envolvidos no

³³ 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 elevada potencialidade à medida que se toma por base a análise qualitativa empreendida, isto é, do conteúdo das sugestões. Nesse sentido, se fosse possível excluir da análise (o que a pesquisa não se propôs) todas aquelas SUGs que não poderiam de nenhum modo tramitar no Congresso - em alguns casos por problemas visivelmente insanáveis de inconstitucionalidade; inadequação orçamentária; aquelas que ferem a autonomia administrativa dos entes federados; sugestões com vício de iniciativa (que constitucionalmente só caberiam a outros agentes, como o executivo), etc. -, certamente a porcentagem de aprovadas se elevaria em muito, fortalecendo os resultados encontrados.

processo de elaboração das proposições, não cabendo retomá-las aqui. No que diz respeito ao balanço *quantitativo*, a tabela abaixo ajuda a sistematizar tudo o que foi abordado:

Proposições Legislativas da sociedade civil no Brasil (1987-2013)				
Mecanismos	Período	Núm. de iniciativas que tiveram entrada oficial (<i>input</i>) no Congresso	Núm. de iniciativas transformadas oficialmente em prop. legisl.	Prop. Legisl. transformadas efetivamente em leis
Emendas Populares	1987-1988	122	88	Indefinido
Iniciativas Populares de lei	1992-2013	8	8	5
Diretrizes Legislativas (CN)	1988-2009	52 (ou +)	52	52
Sugestões Legis. (CLP)	2001-2011	530	176	1
Total	-	712	324	58

Fonte: Elaboração própria

Como se pode depreender a partir dos resultados aqui expostos, e conforme sugerido na *Introdução*, alguns setores da sociedade ainda apostam de alguma maneira na prerrogativa que atribui aos cidadãos comuns a capacidade de legislar. No período de 1987 a 2013 o Congresso recebeu 712 *inputs* de iniciativas de leis de atores da sociedade civil das quais 324 (46%) se transformaram em proposições legislativas e passaram a tramitar no processo legislativo e/ou no processo constituinte. No período pós CF/88 (exclui-se aqui as EMs) foram 590 *inputs* dos quais 236 (40%) se transformaram efetivamente em proposições legislativas. Dessas, cinquenta e oito (58), 24,6%, se converteram efetivamente em leis; o restante, uma parte continua tramitando no processo legislativo outra parte foi arquivadas/reprovadas³⁴.

Tendo em vista tais dados há quem possa argumentar que isso permanece abaixo das expectativas ou que ainda isso é muito pouco frente aos desafios da democracia brasileira, entre uma série de outras objeções correlatas. Nosso estudo não seguiu por esse caminho e não se utilizou desse tipo de terminologia, pois consideramos que não há comparativos (isto é, outros referenciais empíricos para serem comparados) para esse tipo de análise.

Todavia, nossas considerações assinalam que apesar do distanciamento entre cidadãos e o Congresso, com sua dinâmica autárquica, é possível assegurar, em contrassenso, que o Congresso é permeável às iniciativas legislativas oriundas da sociedade civil. As proposições legislativas originárias de processos que envolvem diversos atores sociais abordadas nesse artigo são evidência disso. Mas, sobre esse enunciado, dois pontos devem ser ressaltados e esclarecidos: primeiro, não significa, no entanto, que não haja entraves na tramitação das mesmas, como na verdade acontece com as

³⁴ Por exemplo, no final de 2011 havia mais 38 SUGs prontas para a deliberação no Plenário da Câmara. Isso significa que elas já tinham percorrido todo o processo legislativo (haviam sido aprovadas em todas as comissões pelas quais passaram, etc.) e aguardavam apenas a inclusão na pauta pela Mesa Diretora da Câmara para serem votadas (Coelho, 2013a, p. 139). Não exploramos aqui os motivos de proposições serem reprovadas, mas salientamos que eles podem ser diversos. Não apenas por questões de mérito, mas também por questões técnicas tais como inconstitucionalidade; injuridicidade; inadequação orçamentária; o fato de a matéria ser de competência de outros entes federados (princípio da autonomia administrativa dos estados e municípios) ou de competência privativa de outros agentes com prerrogativa de iniciativa (vício de iniciativa); o fato de a matéria já ser contemplada em legislação vigente ou por outros projetos de lei já em tramitação, etc. (Coelho, 2013a, p. 130)

proposições em geral (leia-se, as proposições individuais de parlamentares); segundo, do ponto de vista metodológico, tal enunciado é melhor compreendido à medida que se levam em consideração os *inputs*, isto é, as proposições que foram oficialmente remetidas ao Congresso. Desse modo, cabe considerar as dificuldades tanto as ordens institucionais (por exemplo, o número de assinaturas exigidos para a apresentação de uma IPL) quanto as não institucionais (por exemplo, a dificuldade de se elaborar um projeto de lei que exige alto conhecimento técnico; *cf.* nota 34) para a proposição (*input*) de iniciativas de leis por parte dos atores societais.

Outro ponto a ser destacado é que se o Congresso é permeável isso ocorre mais porque há pressão (apesar das dificuldades) e menos porque sua dinâmica autarquia contempla a possibilidade de interferência de agentes externos. O modo de entender essa pressão deve ser nuançado. Por exemplo, no caso de algumas IPLs, como a “Lei da Ficha Limpa”, ela se deu pela visibilidade na grande mídia. No caso da CLP, por ser um colegiado menor, Coelho (2013a, p. 115; Coelho, 2014, p. 17) considerou que este “portanto, [é] 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 se dá em maior ou menor grau a depender da organização e da importância da sugestão para a tal. No caso das DLs, “a forte presunção de legitimidade popular de que dispõem as proposições derivadas das conferências nacionais faculta que as mesmas se superponham à lógica tradicional de distribuição dos interesses partidários” - segundo a análise de Pogrebinschi [*et al*] (2010, p. 20), que segue dizendo - “fazendo, por exemplo, com que um partido majoritário eventualmente decida representar um interesse previamente não-representado”. Em outras palavras, se o funcionamento do Congresso realmente obedece a uma autarquia - que se configura como “um domínio que contém de modo autônomo os princípios de seu movimento. Suas conexões com o que lhe é exterior são erráticas e contingentes” (Lessa, 2006, p. 19) -, esta é eventualmente irrompida por setores da sociedade civil. Isso não significa dizer que a inclusão de iniciativas da sociedade no processo legislativo seja garantia de sucesso na aprovação das demandas, conforme sugerido ao nos referirmos aos entraves do processo legislativo.

Como se sabe, o funcionamento do processo legislativo e por conseguinte a aprovação de leis no Congresso são complexos e envolvem outros atores (conhecidos e talvez não conhecidos) como o Executivo, *lobbies*, etc. Na verdade, a produção legislativa em si é dominada pelo Executivo (apontamentos indicam que cerca de 80% da produção legislativa no Brasil é do executivo). Assim, para finalizar, traçando um paralelo com a análise de Pogrebinschi e Fabiano Santos (2010, p. 65) - este último experiente e conhecido pesquisador por seus estudos sobre o Legislativo (ver SANTOS, 2003) -, consideramos que ainda não é possível avaliar a significância política das proposições legislativas aqui

abordadas. Todavia, tanto no caso das DLs analisadas pelos citados autores como nos demais casos, do conjunto das proposições legislativas da sociedade civil no Brasil analisadas nesse artigo, pode-se especular: “se levarmos em consideração apenas a legislação cuja iniciativa decorreu da ação de deputado ou senador, estaremos diante de algo verdadeiramente avassalador” (*ibidem*). Isso é algo a ser verificado.

7 BIBLIOGRAFIA

- ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide**, New York, Cambridge University Press, 2011.
- ARAÚJO, Cícero. O processo constituinte brasileiro, a transição e o poder constituinte. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 88: 327-380, 2013
- AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinido os padrões de participação social no Brasil**. Brasília: IPEA (Texto para discussão 1739), 2012
- 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.
- BENEVIDES, M. V.. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victória M; KERCHE, F.; VANNUCHI (Orgs.). Reforma política e cidadania. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.
- COELHO, Rony. **Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. Um estudo de caso da Comissão de Legislação Participativa (2001-2011)**. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, 2013a.
- COELHO, Rony. Abertura das instituições tradicionais? Instituições participativas no Brasil e mecanismos de interação da Câmara dos Deputados. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá (UEM), nº 147, 2013b.
- COELHO, Rony. Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. **Revista Interseções** (UERJ), [no prelo] 2014.
- 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.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (org.). Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- DAGNINO, E.. “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.
- FERNANDES, Florestan. Invasão e desafio. In: **A constituição inacabada**. Vias históricas e significado político. São Paulo: Editora Estação liberdade, 1989
- 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.
- IDEA. **Direct Democracy. The International IDEA Handbook**. Switzerland, 2008.
- IPEA. Mecanismos de democracia direta e seus usos: 1988-2008. In: **Estados, Instituições e Democracia**, Brasília: Ipea, volume 2, 2010.
- LESSA, Renato. Distinção, Autarquia e Animação. Um ensaio sobre o problema da representação no Brasil contemporâneo. **Revista Sinais Sociais**, v. 2, p. 54-70, 2006.
- LIN, Nelson ShihYien. **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.
- MICHILES, C; [et al]. **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989
- PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.
- POGREBINSCHI, T. [et al]. **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.
- POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados – Rev. de Ciências Sociais**, v. 54, n. 3, 2011.
- RIBEIRO, Tamara Dutra. **Os princípios do processo legislativo e a emenda de redação do Senado ao Projeto de Lei Ficha Limpa**. Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados (CEFOP) 2011.
- 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, 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 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, CEFOP, Brasília, 2007.
- 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.
- SANTOS, Luiz C. A. A iniciativa popular das leis. **Revista E-legis**, Brasília, n. 1, 2008
- TATAGIBA, Luciana. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.
- 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.