



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Ciência Política e a Política: Memória e Futuro
10º Encontro Associação Brasileira de Ciência Política

30 de agosto a 2 de setembro de 2016

Área Temática: Participação Política

Iniciativas Legislativas e Participação Popular

Simone Diniz/UFABC e PPGPOL-UFSCAR
Matheus Lucas Hebling/UNICAMP
Eduardo Couto/UFABC



Resumo

A democracia representativa brasileira sofre questionamentos aos seus limites, acompanhados de críticas veementes à classe política. Nesse sentido, é fundamental entender quais são os espaços para participação política popular e como ela se dá no âmbito institucional. O artigo demarca um dos mecanismos de participação popular institucional na política brasileira: as sugestões de iniciativa legislativas populares. Por meio de dados coletados na Comissão de Legislação Participativa (CLP), procura-se responder às perguntas: quem são os demandantes, quais são as suas demandas e qual o papel desempenhado pela CLP e pelo Congresso Nacional na deliberação de tais proposições? Nossa hipótese inicial de pesquisa era que demandas de caráter abrangente, voltadas para grandes grupos da sociedade, isto é, proposições de alcance coletivo, em detrimento de propostas que beneficiam grupos específicos, teriam maior probabilidade de aprovação no âmbito da CLP. No entanto, esta hipótese não se confirmou. Ao realizarmos teste de tabulação cruzada para verificar a probabilidade de aprovação de uma SIP segundo o público beneficiário da proposta, o resultado indicou posição vantajosa justamente das propostas destinadas a grupos específicos, especialmente aquelas de caráter profissional corporativo, com demandas trabalhistas.

Palavras-chave: iniciativa popular; democracia participativa; Comissão de Legislação participativa.



Apresentação

A descrença em relação às instituições e às práticas políticas tem recebido atenção de diversos estudiosos. O declínio do comparecimento eleitoral, a ampliação da desconfiança dos cidadãos com as instituições políticas, a burocratização das estruturas internas dos partidos políticos e a crescente interferência da mídia no processo eleitoral, são sinais de crise no sistema de representação política (Miguel, 2003 e 2005; Bijos, 2012; Lüchmann, 2008)¹.

É neste debate que podemos inserir os chamados mecanismos de democracia direta e indireta (MDD e MDI). Para os primeiros, Altman (2010) adota uma definição procedimental e institucional. Assim, a “democracia direta seria um grupo de instituições políticas por meio das quais os cidadãos decidem ou emitem sua opinião nas urnas, protegidas pelo sufrágio universal e secreto” (Altman, 2010, p. 11) e, a partir daí propõe uma tipologia de tais mecanismos, tomando por base as categorias utilizadas na Suíça, país que lidera a utilização de referidos mecanismos.

A primeira linha demarcatória da tipologia refere-se a “quem” aciona referidos mecanismos, ou seja, se o mesmo se põe em prática por exigência legal, por solicitação dos Poderes Políticos (Executivo e Legislativo)² ou por iniciativa dos cidadãos. Em seguida, qual o objetivo a ser alcançado, manter ou alterar o *status quo* e por fim, se o MDD se constitui na decisão final sobre determinada questão (Altman, 2010, p. 15). Na referida tipologia são MDDs os plebiscitos, os referendos e seu subtipo denominado de *recall* e iniciativa consultiva. As Iniciativas Legislativas Populares (ILP), o orçamento participativo³, os conselhos consultivos ou conselhos populares⁴, são MDIs porque não satisfazem o critério de voto secreto e universal.

¹ Esta visão, embora presente em vários estudos, não é consensual. Para Manin (1995), por exemplo, o que está em declínio são as relações de identificação entre representantes e representados e a determinação das políticas públicas pelo eleitorado.

² O autor chama a atenção para o cuidado que se deve ter na classificação dos “iniciadores”. É possível que um dos Poderes instituídos, por exemplo, o Poder Executivo solicite a um grupo específico da sociedade que inicie o recolhimento das assinaturas para obter um MDD. Ver Altman (2010, p. 14).

³ O orçamento participativo permite aos cidadãos se tornarem membros das assembleias locais através da participação na votação de prioridades orçamentárias (Avritzer, 2007).

⁴ No Brasil, os conselhos populares se colocam como uma maneira de organizar a relação entre ministérios e outras esferas governamentais com instâncias de participação social. A revogação de mandatos (ou *recall*) dá a possibilidade de mandatos políticos serem revogados por vontade de eleitores.



Mecanismo de Democracia Indireta – As Iniciativas Legislativas Populares

A Iniciativa Legislativa Popular (ILP) consiste no “direito dos cidadãos apresentarem projetos de lei e/ou emendas constitucionais, para deliberação do Parlamento”, mediante a coleta de certo número de assinaturas de apoio (Jara, 2010, p. 158).

O Brasil possui duas modalidades de ILP. Uma delas, prevista na Constituição de 1988, proporciona aos cidadãos oportunidades de participação direta nas questões de Estado nas três esferas de governo. Na área de jurisdição da União há a exigência de assinaturas de pelo menos um por cento do eleitorado nacional, o que equivale atualmente a cerca de 1,3 milhão de eleitores – distribuídos em pelo menos cinco estados com, no mínimo, três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Uma vez coletadas as assinaturas, a ILP é encaminhada à Câmara dos Deputados. O Regimento Interno da Casa prevê que a assinatura de cada eleitor seja acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral, bem como que o projeto seja instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada unidade da Federação⁵.

A segunda modalidade de ILP é denominada de “sugestão de iniciativa popular” (SIP) e não se enquadra na exigência de coleta de assinaturas e todos os demais requisitos das iniciativas populares acima citadas. Sua apresentação deve ser subscrita por entidade da sociedade civil (associações, sindicatos, órgãos de classe, ONGs etc., exceto partidos políticos e organizações internacionais) e encaminhada à Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados.

Em tais modalidades de participação cidadã a atuação das organizações da sociedade civil assume papel primordial, embora não se restrinjam a elas. Conforme observam Lavallo (*et al* 2006a), proliferam experiências de representação em níveis micro e médio, visando incidir no desempenho das burocracias e dos serviços públicos com vistas a aperfeiçoá-los. Um dos desdobramentos desse ativismo societal é a atuação de atores coletivos distintos de partidos

⁵ Sobre as dificuldades na utilização desse instrumento ver Santos (2008). No entanto, deve-se fazer justiça que apesar de nunca efetivado pelos caminhos que lhe foram propostos, a iniciativa popular legislativa já tomou grandes proporções como a “lei da Compra de Votos” e na da “Ficha Limpa” (Melchiori, 2011).



ou sindicatos, exercendo funções de fiscalização e cogestão de políticas dentro do próprio Poder Executivo (Lavalle e Castello, 2008, p. 68).

Neste artigo, nos dedicamos à análise das SIPs apresentadas entre 2001 e 2014. Compartilhamos a visão de que as instituições representativas e os processos de participação popular podem ser complementares. No entanto, o atendimento das demandas formuladas pelas OSCs via SIPs, nos casos analisados neste trabalho sofre restrições que guardam relação com a forma como se dá as interações entre os partidos e os membros de suas bancadas e o *modus operandi* do processo legislativo no Brasil.

O ponto positivo a destacar no que diz respeito à ação das OCSs na apresentação de SIPs é o fato de sinalizarem claramente aos Poderes instituídos, sobre quais temas ou problemas parcela dos cidadãos brasileiros anseiam por ação do poder público.

Neste sentido, o texto pretende indicar nas próximas seções: i) quem demanda - quais são as organizações civis que têm recorrido à apresentação das SIPs; ii) o que demandam - sobre quais temas as organizações da sociedade anseiam por ação do poder público; iii) os fatores que podem influenciar para que uma SIP alcance sucesso no âmbito da CLP. Nas considerações finais tratamos do encaminhamento dado a tais demandas após passarem pelo crivo da CLP e avaliamos os limites para que as SIPs sejam de fato um instrumento complementar à democracia representativa.

QUEM DEMANDA?

Por determinação regimental, conforme explicitado acima, os demandantes das SIPs são organizações da sociedade civil⁶ (OSCs), mas devido à grande variação entre elas, optamos por classificá-las segundo o público que se propõem a representar ou como defensoras de temas específicos.

Mediante este critério foi possível classificar as organizações civis em: organizações assistenciais; associações comunitárias, defesa de grupos específicos (mutuários; comunidade LGBT, consumidores etc), entidades estudantis, religiosas, patronais, profissionais, sindicatos

⁶ Adotamos a definição de OSCs apresentada por Lavalle, Houtzager e Castello (2006, p. 48) que as definem “como organizações voluntárias que podem se formar para promover o auto-interesse de seus membros, o bem da sociedade, a provisão de serviços e/ou *advocacy*, em nome de uma determinada causa ou conjunto de ideais”.



de trabalhadores, associações de municípios, grupos de fiscalização de ações do governo e/ou do Poder Legislativo e ONGs (que não se enquadravam nas categorias anteriores ou que não foi possível identificar seu público alvo).

A OSC, ao encaminhar uma SIP, deve comprovar sua existência formal, além de apresentar a ata da reunião em que se decidiu pela apresentação da sugestão. Em nosso levantamento, registramos 602 sugestões⁷ apresentadas por 102 OSCs. No entanto, cerca de 67% das sugestões tiveram origem em 10 organizações e uma única OSC foi responsável pela apresentação de 32,2% do total de SIPs. Na grande maioria dos casos as OSCs apresentaram uma única sugestão⁸.

A tabela 1 apresenta as dez primeiras organizações mais ativas na apresentação de SIPs. Destaca-se neste quadro a atuação de organizações que se dedicam a atividades comunitárias e instituições municipais, responsáveis por cerca de 44% das SIPs apresentadas.

Tabela 1 – OSCs mais ativas na apresentação de SIPs (2001-2014)

Organização Civil	SIPs Apresentadas	%
Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul	194	32,2
ACOCCI – Assoc. Comunitária de Chonin de Cima	45	7,5
Instituto Ponto de Equilíbrio - ELO Social	36	6,0
Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	25	4,2
Associação Brasil Legal	21	3,5
Assoc. de Classe dos Consumidores Brasileiros	17	2,8
Sindicato Trab. de Serv. Gerais Onshore e Offshore de Macaé, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Conceição de Macabu, Quissamã e Carapebus /RJ	17	2,8

⁷ Excluimos desse montante as sugestões referentes a datas comemorativas, realização de seminários e audiências públicas, requerimentos de informação, convocação de autoridades para prestar esclarecimento sobre determinado assunto, voto de louvor e de pesar e sugestões de emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

⁸ Não nos cabe nos limites desse artigo analisar os fatores que levaram poucas organizações a significativo ativismo propositivo e outras, que embora tenham base social consolidada não utilizam a apresentação de SIPs. No entanto, fica o registro para posteriores investigações.



Associação Eduardo Banks	16	2,7
Sind. Servidores do Poder Judiciário de Sergipe	16	2,7
Associação Paulista do Ministério Público	15	2,5
Total	402	66,9

Fonte: Elaboração Própria com base no Relatório CLP disponível em www.camara.gov.br

Há claramente três grandes grupos de demandantes. Um voltado para serviços assistenciais, atividades comunitárias e defesa de grupos minoritários ou excluídos social e/ou economicamente, que correspondem a mais de 60% das SIPs apresentadas; outro formado por organizações profissionais (associação de juízes, associação do Ministério Público, OAB, sindicatos) e; por fim entidades voltadas a diversos fins (ONGs, entidades estudantis, religiosas etc), conforme explicitado abaixo.

Tabela 2 - Caracterização das OSCs e SIPs Apresentadas (2001 – 2014)

Tipo de Organização	Quantidade de SIP Apresentada	%
Assistencial	49	8,1
Comunitária e defesa social	274	45,5
Defesa de Grupos	52	8,6
Estudantil	9	1,5
Fiscalização Governo e/ou do Poder Legislativo	27	4,5
Municípios	7	1,2
ONGs Diversas	29	4,8
Patronal	6	1,0
Profissional/	56	9,3
Religioso	16	2,7
Sindicato	77	12,8
Total	602	100,0

Fonte: Elaboração Própria com base no Relatório CLP disponível em www.camara.gov.br

A grande maioria das OSCs apresentaram propostas voltadas a grandes grupos sociais em detrimento a setores específicos. É razoável que assim seja, isto porque as OSCs têm muito pouco a ganhar ao privilegiarem a apresentação de sugestões circunscritas a grupos muito



restritos, como categorias profissionais, por exemplo. Se há alguma vantagem, ela está circunscrita a sindicatos ou associações profissionais, pois aqui vale a mesma lógica aplicada aos políticos, uma vez que em ambos os casos a permanência nos cargos públicos ou na direção de um sindicato depende de eleições. Assim, tentar aferir ganhos a grupos específicos via legislação pode ser uma estratégia para demonstrar um possível vínculo entre representante e representado, válido tanto para os políticos quanto para as OSCs de caráter corporativo. O quanto esta estratégia é eficaz para assegurar eleição ou reeleição ou para levar um determinado grupo à direção de uma OSC é uma questão a ser mais bem explorada.

Tabela 3 - SIPs organizadas segundo a abrangência da proposta (2001 a 2014)

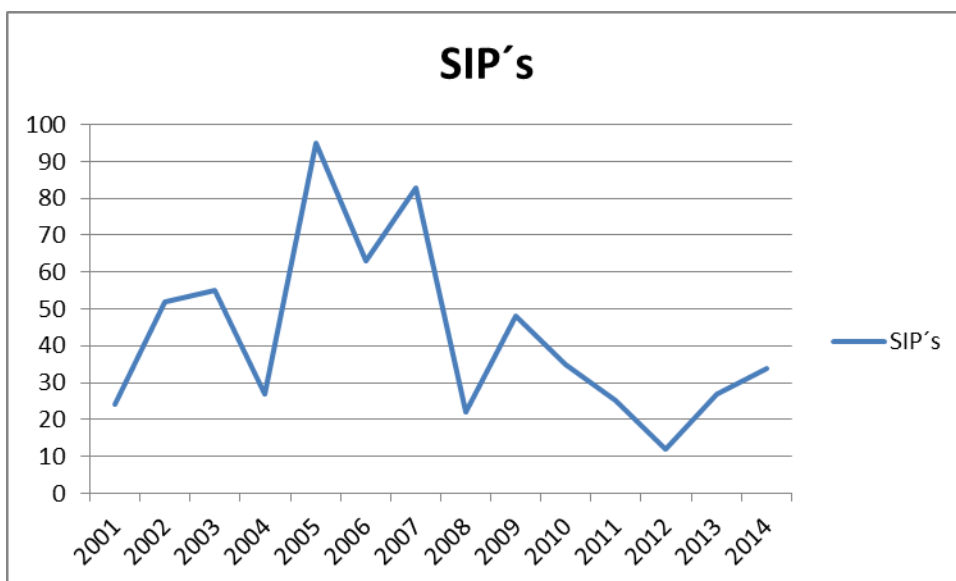
Abrangência	Frequência	Porcentagem
Coletiva	430	71,4
Grupo específico	172	28,6
Total	602	100,0

Fonte: Elaboração Própria com base no Relatório CLP disponível em www.camara.gov.br

As Organizações da Sociedade e suas Demandas

As SIPs são, no nosso entender, iniciativas importantes para fomentar maior participação do cidadão nas questões políticas, sociais, econômicas que atingem a sociedade como todo. Nossos dados indicam que não há uma regularidade ascendente e constante na apresentação de SIPs. Há momentos de ascensão seguidos por declínios. No período considerado, 2005 foi um momento de pico em termos de ativismos das OSCs via apresentação de SIPs, seguido posteriormente por recuos e menores picos de ascensão nos anos de 2007 e 2009, voltando a apresentar movimentação ascendente a partir de 2013.

Gráfico 1 SIPs Apresentadas por Ano – 2001 a 2014



Fonte: Elaboração Própria com base no Relatório CLP disponível em www.camara.gov.br

É tentador buscar associar o maior ativismo na apresentação de SIPs registrado em 2005 com os escândalos políticos do mesmo período, mas não há base empírica para isto. Conforme indicado no gráfico 2 adiante, com exceção dos anos de 2001, 2004 e de 2012 a 2014, questões judiciais predominaram em todo o período, embora se destaquem de forma significativa entre 2005 e 2009.

Desagregando um pouco mais os dados dentro da classificação “questões judiciais”, destacam-se SIPs que propõem legislação regulando os mais diversos tipos de crime e processo judicial, como por exemplo, criação de presídios industriais; controle de presos por meio eletrônico; previsão de falso testemunho como crime e a pedofilia como crime hediondo, entre outros. Ressaltamos que crimes de improbidade administrativa foram classificados na categoria “Administração Pública”, mas em todo o período registramos apenas 19 SIPs específicas sobre improbidade e, nos períodos de maior ativismo acima mencionados, isto é, em 2005, 2007 e 2009 apenas 9 SIPs com esta classificação foram apresentadas.

Em resumo, o elevado número de SIPs apresentadas relativas a questões judiciais parece estar mais relacionado a uma tentativa das OSCs atuarem em temas que preocupam a população de



uma forma geral, como os índices de violência, ação do Poder Judiciário no enfrentamento da criminalidade e agilização nos processos judiciais.

A segunda área temática que recebeu número significativo de sugestões, em todo o período, foi “política social”. Nesta categoria encontram-se SIPs relativas à habitação, meio ambiente, educação, temas previdenciários, sindicais e trabalhistas, sendo este último responsável pela apresentação de 69 SIPs no universo de 141 classificadas como política social.

A centralidade das SIPs trabalhistas está diretamente relacionada à presença dos sindicatos como propositores e ao modelo de representação corporativa existente no país e não necessariamente vinculada à existência de mecanismos de participação popular, como alguns críticos dos MDD costumam afirmar⁹.

Temas relativos à administração pública ocupam o terceiro lugar no *ranking* de demandas das OSCs. De forma geral, as sugestões expressam preocupação com o gerenciamento da máquina pública ao proporem, por exemplo, publicidade de atos da Administração Pública na contratação de pessoas para prestar serviços públicos, o aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público na fiscalização da corrupção e do interesse público, a obrigatoriedade da prestação de contas do Banco Central do Brasil a cada troca de presidente da instituição, dentre outras propostas.

Menor proatividade das OSCs recaiu sobre temas relativos à participação popular; ações fiscalizadoras do Poder Legislativo e oferta de serviço público. Na primeira categoria encontram-se propostas de regulamentação de serviços de radiodifusão comunitária; regulamentação do artigo 14 da CB/88 sobre mecanismos de democracia direta; proposta de criação de Conselho Nacional de Assuntos Comunitários entre outros.

No que concerne ao Poder Legislativo, a ação das OSCs dedicou-se a propor a proibição de utilização de espaços públicos para veiculação de propaganda política ou de propaganda política extemporânea usada em veículos automotores, para os detentores de mandato eletivo; negar ao detentor de mandato eletivo acumular cargo ou função pública etc. Em relação à categoria “oferta de serviços públicos” encontram-se propostas como, por exemplo, a que torna obrigatório as farmácias recepcionarem material contaminado de uso individual; a

⁹ Ver nota 5.



10º ENCONTRO

CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO

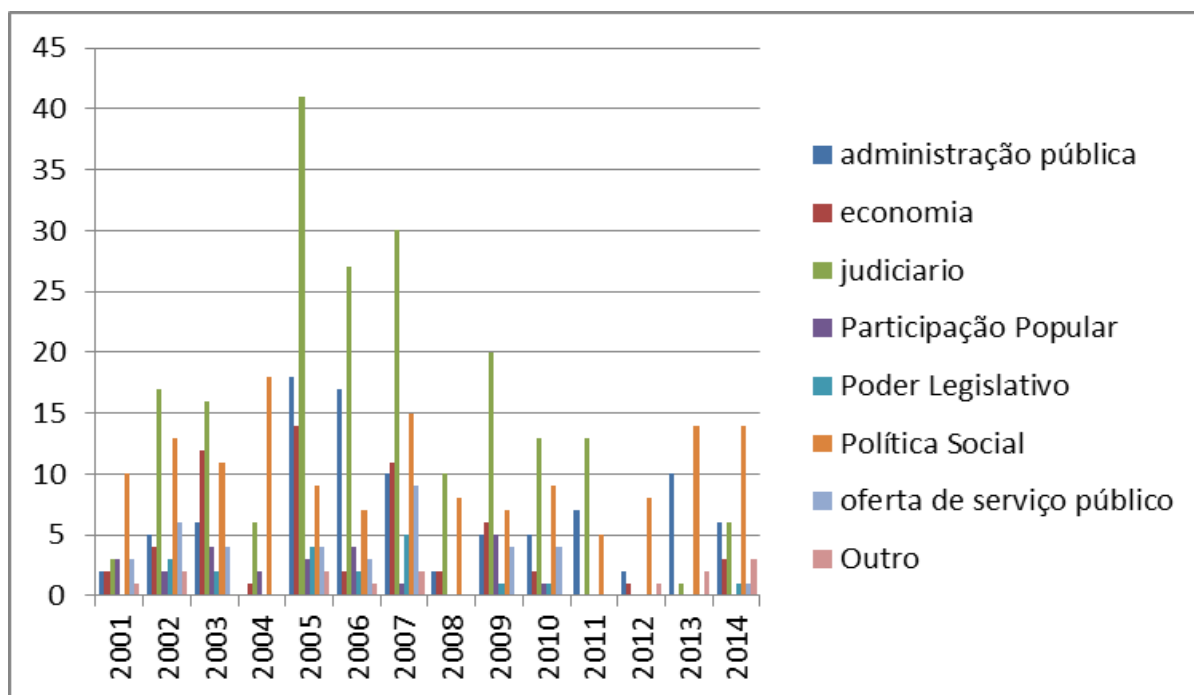
Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

realização de obras de implantação e pavimentação asfáltica; a criação de Banco Postal em localidades acima de 1000 (mil) eleitores, etc.

Registramos, por fim, o tema que menos mobilizou as OSCs: as ações afirmativas. Contabilizamos apenas sete propostas nesta categoria. As asserções variam entre diversos temas, como medidas assistenciais para deficientes físicos e mentais e acessibilidade aos portais públicos de internet, temas específicos abordados em telenovelas e minisséries, como os relativos à cultura afrodescendente, juntamente à inclusão de negros e pardos nos elencos. O gráfico 2 abaixo permite melhor visualização na distribuição das áreas temáticas ao longo do período considerado.

Gráfico 2 – SIPs Apresentadas por Área Temática (2001-2014)



Fonte: Elaboração Própria com base no Relatório CLP disponível em www.camara.gov.br

O que faz a CLP?

Pelo exposto anteriormente, constata-se que a CLP recebe os mais diversos tipos de sugestões legislativas, cumprindo seu papel institucional de intermediação entre representantes eleitos e representados via OSCs. Deve-se destacar que há uma rotina de apreciação anual das



sugestões bastante eficiente em termos de celeridade. Haja vista que do montante de SIPs encaminhado para deliberação da CLP, apenas 43 encontravam-se sem deliberação definitiva no momento da coleta dos dados¹⁰. Uma foi arquivada sem deliberação ao final da legislatura e uma foi retirada pela própria OSC autora da sugestão. Nas 557 SIPs restantes, a CLP conseguiu dar encaminhamento às demandas apresentadas. É sobre este aspecto que nos debruçamos a seguir.

Um primeiro ponto a destacar é o relativo equilíbrio entre a quantidade de SIPs aprovadas, isto é, as que seguiram seu rito de tramitação nas demais instâncias do Congresso Nacional e as rejeitadas no mérito. A CLP aprovou 193 SIPs (32%) e rejeitou no mérito 182 (30%). Entre as aprovadas na CLP apenas uma cumpriu todo o rito de tramitação nas demais instâncias, foi aprovada pelo Congresso Nacional e vetada parcialmente pelo Presidente Lula. Trata-se da lei 11419/06.

Além das 193 aprovadas no mérito, a CLP também aprovou uma sugestão transformada em proposta de emenda constitucional, a Sugestão 40/2011, apresentada pela Frente Nacional dos Torcedores que se transformou na PEC 202/2012, visando acrescentar no capítulo constitucional dedicado ao desporto a obrigatoriedade do Estado em organizar a atividade desportiva sob os princípios da democracia, transparência, moralidade, humanismo, etc.; e quinze outras sugestões que se converteram em indicações propositivas ao Poder Executivo¹¹. Um aspecto que merece ser destacado é o fato que muitas sugestões têm sua tramitação encerrada por não seguirem os procedimentos adequados sobre as regras para iniciativa de leis ou porque a autora da sugestão desconhece formalidades que podem impedir a deliberação da matéria não somente no âmbito da CLP como também no Congresso Nacional. Nos casos aqui em análise, 117 SIPs tiveram sua tramitação encerrada na CLP por não atenderem aos critérios de constitucionalidade; por serem de iniciativa privativa de outros Poderes; por tratarem de matéria já regulada pela legislação ou; por não atenderem aos critérios de adequação financeira.

¹⁰ Checamos o resultado da tramitação das SIPs entre 15 e 20/09/2015.

¹¹ A Indicação é o documento legislativo que tem como objetivo sugerir a outro Poder que adote providências ou sugerir que uma ou mais Comissões se manifeste sobre determinado assunto. Ver Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Art. 113).



Embora a CLP atue na adequação formal da sugestão para assegurar-lhe as mínimas condições de redação e técnica necessárias para sua tramitação (Braga, 2005, p. 75), a participação das OSCs via SIPs requer conhecimento do processo legislativo, pois do contrário as demandas morrerão na primeira instância de deliberação.

Tabela 4 – Resultado da Deliberação das SIPs na CLP (2001-2014)

Resultado da Tramitação	SIPs	%
Aprovadas		
Aprovada no mérito	193	32,1
Indicação ao Executivo	15	2,5
Transformada em PEC	1	0,2
Sem Deliberação		
Em tramitação	43	7,1
Arquivada – encerramento da legislatura	1	0,2
Retirada pelo Autor	1	0,2
Tramitação Encerrada		
Devolvida	49	8,1
Matéria semelhante em tramitação	17	2,8
Rejeitada no mérito	182	30,2
Inconstitucionalidade	45	7,5
Matéria exclusiva de outros Poderes ou Órgãos	18	3,0
Matéria já disciplinada na legislação vigente	18	3,0
Prejudicada	16	2,7
Inadequação financeira	3	0,5
Total	602	100

Fonte: Elaboração Própria com base no Relatório CLP disponível em www.camara.gov.br

Voltando aos casos das SIPs bem-sucedidas, isto é, as aprovadas no mérito, quais características podem ter favorecido sua aprovação?

Para responder tal questão e procurar entender quais são (se existentes) os relacionamentos entre as variáveis tomadas aqui neste trabalho - a saber: grupos beneficiados (se específicos ou coletivos), áreas temáticas, tipo de OSC e aprovação da SIP na CLP - utilizamos a técnica chamada de tabela de contingência, que mostra uma distribuição conjunta de casos para duas variáveis, geralmente utilizada para variáveis categóricas com diversas categorias dentro



delas. Cada célula na tabela mostra uma contagem observada de casos. A determinação da existência (ou não) de relacionamentos de variáveis depende da covariação¹² entre elas.

Todas as tabelas produzidas nesse artigo preveem a contagem dos casos em cada categoria e também a contagem esperada, ou o número de casos esperados dada a distribuição dos dados. Os resíduos são complementares à essa interpretação e levam em conta a dimensão global da amostra e dão uma melhor indicação de quão longe a contagem observada está da contagem esperada.

A tabela abaixo testa a aderência entre o público alvo da SIP (coletivo x grupos específicos) e aprovação da SIP na CLP. Dentre as propostas rejeitadas, é possível notar que a contagem esperada para as SIPs voltadas a grupos coletivos está abaixo do que a contagem real, com 251 casos contados contra 239,3 de casos esperados. Isto é, rejeitou-se maior número de SIPs que tinham como público alvo a coletividade, sendo o oposto verdadeiro para proposições de grupos específicos, com 84 casos contados e 95,7 esperados.

As proposições aprovadas seguem uma tendência oposta às rejeitadas. Os dados mostram que há menos propostas aprovadas voltadas para grupos coletivos que específicos, sendo 153 propostas contadas e 158,6 esperadas. Contudo, a contagem esperada está dentro do valor que tomamos como previsto como normal, confirmado pelos resíduos ajustados, com valores de -1,0 e 1,0, respectivamente.

Tabela 5 – Tabulação Cruzada SIPs Deliberadas na CLP por Grupo Beneficiário – 2001 a 2014

Resultado Deliberação na CLP	Beneficiário Coletivo			Beneficiário Grupo Específico			Total
	Contagem	Contagem Esperada	Resíduos Ajustados	Contagem	Contagem Esperada	Resíduos Ajustados	
Aprovada	153	158,6	-1,0	69	63,4	1,0	222

¹² É entendido por covariação o desvio de uma variável da sua média de maneira que a outra variável relacionada desvia da sua média de maneira similar.



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Rejeitada	251	239,3	2,1	84	95,7	-2,1	335
Total							

Fonte: Elaboração Própria com base no Relatório CLP disponível em www.camara.gov.br

Verificamos então a aderência entre área temática e aprovação na CLP. Dentre todos os temas classificados, apenas as proposições trabalhistas tiveram uma contagem superior às outras, com 43 proposições, sendo que a contagem esperada era de 25,4. Assim, pode-se inferir que tais propostas têm uma maior chance de serem aprovadas pela Comissão. Além disso, o mesmo tema também possui o menor índice de rejeição, revelado pelo alto número dos resíduos ajustados, -4,5.

A tabela abaixo também mostra que dois temas possuem chance maior de serem reprovados pela Comissão, questões relativas ao judiciário, com resíduos ajustados de -1,5 e, por mais estranho que pareça, propostas que dissertam sobre participação popular, com resíduos ajustados de -1,4. Ambos demonstram uma contagem esperada menor e, portanto, menor chance de serem aprovadas.

Tabela 6 – Tabulação Cruzada SIPs Deliberadas na CLP por Área Temática - 2001 a 2014

Área Temática	Aprovada na CLP			Rejeitada na CLP		
	Contagem	Contagem Esperada	Resíduos Ajustados	Contagem	Contagem Esperada	Resíduos Ajustados
Administração Pública	35	34,7	0,1	48	52,3	-0,1
Ações Afirmativas	2	2,6	-0,5	1	3,9	-2,2
Economia	21	22,1	-0,3	37	33,4	1,0
Educação	8	8,9	-0,4	16	13,4	1,1
Habitação	5	5,9	-0,5	10	8,9	0,6
Judiciário	67	75,2	-1,5	131	113,5	3,0
Meio Ambiente	4	3,7	0,2	5	5,6	-0,4
Oferta Serv. Públicos	15	14,0	0,3	21	21,1	0,0
Outros	4	5,2	-0,7	6	7,8	-1,0



Participação Popular	6	9,2	-1,4	18	13,9	1,7
Poder Legislativo	6	7,0	-0,5	12	10,6	0,7
Previdência	4	3,7	0,2	4	5,6	-1,0
Sindical	2	4,4	-1,5	5	6,7	-1,0
Trabalhista	43	25,4	4,7	21	38,4	-4,5

Fonte: Elaboração Própria com base no Relatório CLP disponível em www.camara.gov.br

O tipo de OSC poderia ter algum efeito na aprovação na CLP? A mesma tendência observada em relação às áreas temáticas se observa para as organizações proponentes. De maneira geral, as OSCs relacionadas a questões do trabalho tiveram contagem esperadas mais altas em relação ao número de casos existentes, provando sistematicamente que possuem uma chance maior de serem aprovadas pela CLP. Além disso, sugestões apresentadas por esses atores também contam com uma menor chance de serem reprovadas na Comissão. É interessante destacar que tais propostas dispõem sobre ajustes em leis existentes e sobre a regulamentação de novas profissões, por exemplo.

Ao contrário da tendência da Comissão em aceitar demandas profissionais, patronais e sindicais, existe igualmente uma tendência em rejeitar propostas originárias de OSCs assistenciais, comunitárias e de defesa social, além de fiscalização do governo e ou do legislativo. É interessante pensar nos casos referentes ao último grupo ao ver o teor das propostas, como a sugestão de um 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 ou ainda sobre a sugestão de um projeto de lei que revê uma lei de controle orçamentário que data do regime militar.

Tabela 7 – Tabulação Cruzada SIPs Deliberadas na CLP por Tipo de OSC 2001 a 2014

Área Temática	Aprovada na CLP			Rejeitada na CLP		
	Contagem	Contagem Esperada	Resíduos Ajustados	Contagem	Contagem Esperada	Resíduos Ajustados
Assistencial	5	18,1	-4,0	41	27,3	4,1
Comunitária	88	101,0	-2,2	182	152,5	4,9



10º ENCONTRO

CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO

Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

e Defesa Social						
Defesa de Grupos	22	19,2	0,8	30	28,9	0,3
Estudantil	3	3,3	-0,2	6	5,0	0,7
Fiscalização Gov. e/ou do Leg.	4	10,0	-2,4	15	15,0	0,0
Municípios	3	2,6	0,3	1	3,9	-2,2
ONG sem especificação	5	7,4	-1,1	11	11,1	-0,1
ONG Centro de Estudos	2	1,1	1,1	0	1,7	-1,9
ONG Meio Ambiente	2	1,5	0,5	1	2,2	-1,2
ONG Trânsito	0	0,7	-1,1	0	1,1	-1,6
Entidade Patronal	5	2,2	2,4	1	3,3	-1,9
Entidade Profissional	40	20,7	5,6	12	31,2	-5,4
Entidade Religiosa	5	5,9	0,5	9	8,9	0,0
Sindicato	38	28,4	2,4	26	42,8	-4,1

Fonte: Elaboração Própria com base no Relatório CLP disponível em www.camara.gov.br

A lei 11419/06 – Único Caso de Sucesso

O único caso da nova modalidade de proposição legislativa criada a partir da Comissão de Legislação Participativa (CLP), a Sugestão (SUG) 1/2001 – curiosamente a primeira submetida à apreciação na CLP –, resultou na lei ordinária 11419/2006 (PL 5828/2001) e teve como entidade proponente a Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE). O objetivo era informatizar o processo judicial e a preferência pelo meio eletrônico – “remédio inteligente”, segundo os autores, para a morosidade da Justiça no país, principal problema elencado pela população em pesquisa apresentada no documento enviado à Câmara dos Deputados¹³.

¹³ Na ocasião da entrega da Sugestão, houve sessão solene com a presença do presidente da Câmara Aécio Neves (PSDB/MG), e do presidente da AJUFE Flávio Dino de Castro e Costa.



O sucesso da iniciativa da AJUFE pode ter sido alcançado em razão da ocorrência de questões técnicas, com a qual podemos falar de certa blindagem. É importante ressaltar que todos os relatores que trabalharam sobre o projeto eram do “universo do Direito”; por outro lado, a parte “não-técnica” da matéria volta-se para a informatização e digitalização dos processos sejam de que natureza forem, que visa dar maior celeridade nos processos judiciais.

Considerações Finais

Demonstramos nas sessões anteriores que algumas modalidades de SIPs têm maior chance de aprovação na CLP. Mas o que acontece com as sugestões quando encaminhadas para deliberação do Congresso Nacional? A resposta é, parafraseando Bachrach e Baratz (2011), “não decisão”. Das 209 sugestões aprovadas na CLP no período considerado, 162 permanecem nos corredores do Congresso Nacional, em tramitação ou aguardando inclusão na pauta. Chama atenção a quantidade de matérias arquivadas sob o comando do artigo 105 do Regimento da Câmara, ao estabelecer que “finda a legislatura arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação”. É fato que este mesmo artigo, em seu parágrafo único, permite o desarquivamento da proposição, mas não é incomum a ocorrência de mais de um arquivamento sob os auspícios do artigo 105.

Além desse aspecto agregue-se o fato de que apresentar uma proposta de legislação requer conhecimento especializado sobre aspectos jurídicos e constitucionais, de adequação financeira, sobre prerrogativas exclusivas na iniciativa de propostas e, no limite sobre o processo legislativo como um todo, que nem sempre estão ao alcance das OSCs. Embora a CLP cumpra um importante papel de auxiliá-las em tais adequações, é impactante a quantidade de iniciativas populares que não seguiram adiante, seja na CLP ou no Congresso Nacional, por não atenderem requisitos formais como os acima mencionados.

Afirmamos anteriormente que as instituições representativas e os processos de participação popular podem ser complementares. Entretanto, a aprovação de instrumentos como as SIPs é fortemente dependente de arranjos institucionais. Isto significa que buscar novos espaços de participação política requer também repensar e/ou reorganizar nossas instituições políticas.



Do ponto de vista institucional temos um histórico de limitado espaço para atuação dos parlamentares como formuladores de políticas públicas (Souza, 1976; Nunes, 1997; Santos, 1988; Figueiredo e Limongi, 1999). Imaginar que parlamentares dividirão de bom grado com as OSCs seu espaço na iniciativa propositiva de legislação é fechar os olhos para nossa realidade institucional.

No âmbito do processo legislativo não há mecanismo de coordenação no que diz respeito à iniciativa de proposições seja no aspecto institucional, isto é, controle pelas Casas Legislativas, ou pelos próprios partidos. Em tais circunstâncias, parlamentares estão livres para apresentarem proposições sobre os mais variados temas e na quantidade que julgarem satisfatórias.

O resultado desse cenário é uma avalanche de proposições que dificilmente serão apreciadas e quiçá aprovadas. Surpreende a quantidade de proposições anexadas, apensadas, prejudicadas em face de deliberação de matérias correlatas, requerimentos solicitando desarquivamento de proposições que não estavam arquivadas, entre outras mazelas. Além disso, ainda está para ser investigado o papel que os partidos exercem em termos de controle da atividade propositiva sobre os membros de suas bancadas. É possível especular que partidos mais programáticos são mais eficazes neste tipo de controle, mas como estes são minoria no Congresso Nacional, permanece a dúvida sobre os demais.

Agregue-se ainda, a prioridade dada às iniciativas do Poder Executivo, a tendência de, nos períodos eleitorais, a mídia e outras organizações de acompanhamento da atividade parlamentar ressaltarem a quantidade de proposições apresentadas pelos parlamentares e, a entrada das OSCs como iniciadoras de propostas legislativas concorrendo com os parlamentares naquela prerrogativa.

Ano a ano, centenas de milhares de proposições chegam às Casas Legislativas e não há nenhum mecanismo formal de coordenação coletiva para estabelecer parâmetros do que será ou não considerado pelo Parlamento. A grande maioria de tais proposições sequer chega a ser apreciada. No que diz respeito às SIPs aprovadas na CLP e encaminhadas para deliberação do Congresso Nacional, apenas 19 delas, na época da checagem dos dados, encontravam-se prontas para inclusão na Ordem do Dia, ou seja, prontas para receberem o veredicto pelo



Plenário da Câmara dos Deputados. O que explicaria referido resultado, para além da já conhecida prioridade que é dada às matérias do Executivo?

As OSC, ao obterem a possibilidade de iniciar legislação, tornaram-se concorrentes do Legislativo nesta prerrogativa. Neste sentido, não é racional, sob a ótica dos parlamentares, facilitar a aprovação de uma SIP, ainda que seja duvidosa a eficácia de simplesmente se apresentar iniciativas propositivas. Seja como for, conforme observou Coelho (2005: 208) as proposições legislativas originadas de organizações da sociedade civil por meio da CLP encontram sérios entraves para sua deliberação final, especialmente porque requerem manifestação dos Plenários das Casas Legislativas.

Bibliografia

- ABERS, Rebecca & BÜLOW, Marisa von. (2011). “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?”. *Sociologias*, n. 28: 52-84.
- ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. (2008). “Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores”. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52: 99-112.
- ALTMAN, David. (2010). “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares em América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?” *Perfiles Latinoamericanos*, no. 35: 9-34.
- _____. (2011), *Direct Democracy Worldwide*. New York, Cambridge Univ. Press.
- AVRITZER, Leonardo. (2007). “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 3:443-464.
- BACHRACH, P. & BARATZ, M.S. (2011). “Duas Faces do Poder”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 40: 149-157.
- BAIOCCHI, Gianpaolo. (2003). *Radicals in power: the worker’s party and experiments in urban democracy in Brazil*. New York, Palgrave.
- BIJOS, Danilo. (2012). “Representação Política e Accountability na Veia das Relações Federativas”. *Aurora*, v. 5, n.2: 81-100.
- BRAGA, Fabiana Negromonte Sande. (2005), *Legislativo e Sociedade Civil no Brasil: A Comissão de Legislação Participativa*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- BRASIL. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*, Brasília: 1989.
- COELHO, Rony. (2015). “Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo”. *Interseções*, v. 17, n. 1:189-225.
- CUNNINGHAM, F. (2002). *Theories of democracy: a critical introduction*. London: Routledge.



- DOWNS, Anthony. (1999). *Uma Teoria Econômica da Democracia*. Tradução de Sandra Guardini T. Vasconcelos. São Paulo, EDUSP.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, FGV.
- FLEURY, Sonia. “Iniciativa popular”. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2006. p. 94-98.
- FREIRE, André e BAUM, Michael A. (2003). “Referenda voting in Portugal, 1998: The effects of party sympathies, social structure and pressure groups”. *European Journal of Political Research*, v. 42, n. 1: 135-161.
- GRAMBLE, Barbara. S. (1997). “Putting Civil Rights to a Popular Vote”, *American Journal of Political Science*, vol. 41, no. 1: 245-269.
- HELD, David. (1993). *Prospects for Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- HIGLEY, John e MCALLISTER, Ian. (2002). “Elite division and voter confusion: Australia's republic referendum in 1999”. *European Journal of Political Research*, v. 41, no. 6: 845-861.
- JARA, Felipe Hevia de la. (2010). “La iniciativa legislativa popular en América Latina”. *Convergencia – Revista de Ciências Sociais*, no. 52:155-186.
- LAVALLE, Adrian Gurza e CASTELLO, Graziela. (2008). “Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo”. *Caderno CRH*, vol. 21, no. 52: 67-86.
- _____; HOUTZAGER, Peter & CASTELLO, Graziela. (2006). “Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, no. 60:43-66.
- LAROCCA, Roger. (2006). *The presidential agenda: sources of executive influence in Congress*. The Ohio State University Press, Columbus.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. (2008). “Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo”. *Caderno CRH*, vol. 21, no. 52:87-97.
- MAGLEBY, David. B. (1984). *Direct legislation: Voting on ballot propositions in the United States*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- MANIN, Bernard. (1995). “As Metamorfoses do governo representativo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 10, no. 29:5-34.
- MELCHIORI, Cintia Ebner. (2011), *Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso do movimento de combate à corrupção eleitoral*. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, São Paulo.
- MIGUEL, Luís Felipe. (2003). “Representação política em 3-D Elementos para uma teoria ampliada da representação política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais RBCS*, v. 18, no. 51:123-193.
- _____. (2005). “Impasses da Accountability: Dilemas e Alternativas da Representação Política”. *Revista de Sociologia e Política*, s/v, no. 25:25-38.
- NUNES, Edson. (1997). *A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro, Ed. Jorge Zahar.
- PHILLIPS, Anne. (1991). *Engendering Democracy*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- SANTOS, Luís Carlos dos. (2008). “A Iniciativa Popular das Leis”. *E-legis*, n. 1:9-17.



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1988). “Gênese e Apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana”. *Novos Estudos CEBRAP*, no. 20:110-118.
- SARTORI, Giovanni. (1994). *Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo, Editora Ática.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. (1961). Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1983). *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo, Alfa-Omega.
- URBINATI, Nadia. (2006). “O que torna a representação democrática”. *Lua Nova*, s/v, 67: 191-228.
- WAMPLER, B. e AVRITZER, Leonardo. (2004). “Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático”. In: SHATTAN, Vera Pereira Coelho. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências no Brasil Contemporâneo*. São Paulo. Ed. 34.
- YOUNG, Iris Marion. (2006). “Representação Política, Identidade e Minoras”. *Lua Nova*, s/v, no. 67: 139-190.
- ZOVATTO, Daniel. (2006). “Instituciones de democracia directa en América Latina”, in: PAYNE, M. *et al.* [coords.], *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.