

# Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo

Rony Coelho\*

## Resumo

A pesquisa apresentada trata dos atores, iniciativas e processos envolvidos na concepção de legislação participativa implícita em seu objeto, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP). A investigação procurou responder, por um lado, se a CLP possui a capacidade de incluir iniciativas de lei no processo legislativo. Por outro lado, discutiu-se sobre um dos possíveis efeitos desse modelo institucional em ter credenciado organizações civis para proporem iniciativas de lei no nível federal. Em relação ao primeiro ponto, os resultados sinalizam para uma real capacidade e elevado potencial de inclusão de iniciativas através do mecanismo no processo legislativo. Porém, ao iniciarem a tramitação, elas encontram uma série de entraves, que se inserem no problema da relação entre legislativo e executivo. Em relação ao segundo ponto, sugere-se que organizações civis estão a exercer função de representação no lócus que, por excelência, é o da representação política tradicional. Além disso, e anterior a essas discussões, questiona-se sobre o surgimento da CLP no interior do legislativo. A investigação aponta para processos de reformas institucionais mundo afora, além de um contexto nacional de crescente proliferação das chamadas instituições participativas.

## Palavras-chave

Participação política. Processo legislativo. Comissão de Legislação Participativa.

## Abstract

This paper presents a research which deals with actors, initiatives and processes involved in the designing of a participatory legislation embedded in its purpose, the Participatory Legislation Committee of the House of Representatives. The study sought to answer, on the one hand, if the committee has the ability to include legal initiatives in the legislative process. And, on the other hand, it was also considered the possible effects of this institutional model

---

\* Doutorando em Ciência Política no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); bolsista de doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: coelhorgs@yahoo.com.br .

which has accredited civil society organizations allowing them to propose legal initiatives at federal level. Considering the first point of focus, the results showed a real capacity and high potential to include initiatives in the legislative process. However, before these initiatives can be advanced they encounter a number of obstacles born from the relationship between legislative and executive. Considering the second point of focus, it can be suggested that civil organizations are exercising a representation function in a sphere which is by nature the one of traditional political representation. In addition, and prior to these matters, the issue is the emergence of the committee in the legislative. This research points to institutional reform processes around the world, as well as a national context with an increasing proliferation of what has been known as participatory institutions.

## Keywords

Political participation. Legislative process. Committee of Participatory Legislation.

## Introdução

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

Independentemente das avaliações céticas ou esperançosas que se possa ter e/ou fazer em relação a esses canais, dentre os arranjos institucionais existentes, alguns são mais conhecidos, como os casos dos orçamentos participativos, dos conselhos gestores de políticas públicas, dos planos diretores municipais e, mais recentemente, das conferências nacionais, e estudados em maior profundidade. Mas, além desses, ainda existem vários outros, menos conhecidos e menos analisados.

É um desses arranjos, que ainda não logrou receber a devida atenção como referencial empírico na Ciência Política, que se abordou como objeto de investigação na pesquisa que ora se apresenta. Trata-se da Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (doravante CLP). Sendo assim, o propósito deste artigo é apresentar e discutir alguns dos principais resultados de uma dissertação intitulada *Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. Um estudo de caso da Comissão de Legislação*

*Participativa da Câmara dos Deputados (2001-2011)*<sup>1</sup> (COELHO, 2013a).

A CLP assumiu o formato institucional de uma comissão permanente na estrutura interior do processo legislativo com a principal função de receber sugestões legislativas de organizações civis, como será visto em maiores detalhes. A pesquisa mencionada buscou compreender e analisar alguns dos fatores e processos implícitos na concepção de *legislação participativa* expressa na denominação do mecanismo. Tais fatores e processos, mais especificamente, dizem respeito aos atores, às iniciativas e aos procedimentos da comissão, que se encontram, por sua vez, inscritos no processo legislativo, como sugere o subtítulo da pesquisa. Desse ponto de partida, elegemos, então, os seguintes objetos mais específicos a serem investigados: i) as organizações civis que apresentaram alguma sugestão legislativa à CLP; ii) as sugestões legislativas em si (quantidade e conteúdo); iii) a apreciação e tramitação interna (na CLP) e externa (no processo legislativo) das sugestões legislativas; iv) o colegiado da CLP, isto é, sua composição parlamentar<sup>2</sup>. Dado esse enquadramento, surgiram problemas de pesquisa postos aqui em dois planos que se sobrepõem: i) sobre o funcionamento e o desempenho da CLP; ii) sobre os atores que de alguma forma têm se apropriado desse espaço.

Desse modo, as principais questões que moveram a investigação podem ser sintetizadas nas seguintes indagações: i) qual a capacidade da CLP de incluir efetivamente projetos legislativos de iniciativa de organizações civis no processo legislativo?; ii) quais os efeitos do fato de a CLP credenciar associações civis para proporem iniciativas de lei no âmbito federal?; Acrescente-se a essas: iii) como explicar o surgimento de um mecanismo que admite a inclusão de iniciativas legislativas de organizações civis no interior do processo

---

<sup>1</sup> Trata-se de pesquisa de mestrado em Ciência Política defendida pelo autor deste artigo, sob a orientação do prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck, no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

<sup>2</sup> Esse último ponto, a composição parlamentar do colegiado, não será tratado nesse artigo dado os limites de espaço. Podemos apontar, no entanto, que há indícios de que um pequeno grupo delimitado de deputados tem levado a cabo as atividades da comissão ao longo do período. Entre esses membros podemos citar, por exemplo, a deputada Luiza Erundina, primeira presidenta da CLP em 2001 e que esteve presente na composição do colegiado durante todos os anos investigados (2001-2011). O fato de as atividades da comissão estarem, aparentemente, concentradas em um pequeno número de membros (deputados) mais ativos talvez ajude a explicar, em parte, a tramitação interna das sugestões e o relativo sucesso do funcionamento da comissão no longo prazo, como sugere os dados encontrados na pesquisa (COELHO, 2013a).

legislativo? Eis as questões, trabalhadas de forma aprofundada na pesquisa citada, que receberão tratamento neste artigo. Obviamente, muitos pontos ficaram aqui sem espaço para tratamento adequado, sendo que alguns deles estão indicados no texto e/ou em notas de rodapé. Todavia, procuramos dar ênfase e tratar de modo circunscrito os eixos de análise que sustentam mais solidamente os resultados que serão apresentados, estritamente em relação ao proposto aqui.

Conforme a estrutura deste texto, considerações sobre o embasamento teórico da formulação das questões apresentadas e, principalmente, seus desdobramentos (resultados) serão tratados, cada qual, nas seções que seguem (seções 2, 3 e 4). Antes, porém, uma seção inicial será útil para análise descritiva da CLP (seção 1), a qual também permitirá apontamentos para a compreensão do recorte empírico e, portanto, do que será tratado posteriormente. Resgatando as principais proposições, encerraremos tecendo breves considerações finais (seção 5).

## **1. Comissão de Legislação Participativa: atribuições e funcionamento**

Como princípio normativo, a Comissão de Legislação Participativa (CLP) é um mecanismo que tem o propósito de estimular a “participação popular” no interior do Legislativo (SANTOS *et al.*, 2002; BRAGA, 2005; SANTOS, 2007; SILVA, 2009, LIN, 2010). Como o próprio nome sugere, trata-se de um colegiado composto por deputados federais, que integra o sistema de órgãos internos da Câmara. Mais especificamente, faz parte da estrutura de comissões permanentes<sup>3</sup>. A rigor, esses são órgãos de “caráter técnico-legislativo ou especializado”, responsáveis por parte do funcionamento do *processo legislativo*, este último entendido como uma sucessão de atos realizados para a produção de normas jurídicas. Nesse processo, comissões permanentes

---

<sup>3</sup> Atualmente a Câmara dos Deputados conta com 21 comissões permanentes, incluindo a CLP. Citamos aqui apenas algumas delas: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; Comissão de Direitos Humanos e Minorias; Comissão de Finanças e Tributação; Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Comissão de Educação; Comissão de Cultura, entre outras. Vale lembrar que essas duas últimas foram criadas recentemente, no início de 2013, a partir do desmembramento da Comissão de Educação e Cultura.

têm “por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar” (RICD, art. 22, I).

Criada em agosto de 2001, foi atribuída à CLP, como principal competência, a capacidade de: (i) receber diversos tipos de sugestões legislativas (doravante SUGs) oriundas de organizações civis legalmente constituídas; (ii) apreciar e deliberar sobre as sugestões acatadas, normalmente manifestando-se por meio de parecer favorável ou contrário; (iii) dar encaminhamento às sugestões com parecer favorável, conforme requerido para cada tipo de proposição. No caso das sugestões de iniciativas de leis aprovadas, isto é, com parecer favorável aprovado no plenário da CLP, são encaminhadas para iniciarem os trâmites no processo legislativo.

Em virtude do caráter das sugestões passíveis de serem acatadas e de seu formato institucional, pode-se considerar, por um lado, que a CLP “foi concebida para viabilizar as propostas legislativas populares” (BANDEIRA, 2001, p.5). Isso quer dizer viabilizar a tramitação, no Congresso, de proposições de iniciativa de organizações civis. Por outro lado, pode-se considerar que o colegiado fora concebido também como um “instrumento inovador das relações entre parlamento e sociedade” (BRASIL, 2002, p.15). A aludida “relação” tem a ver com que a competência do colegiado não se limita ao recebimento de iniciativas de leis. Esse seria um espaço aberto a um amplo escopo de formas de interação, algumas delas possibilitando contato direto com parlamentares ou ministros, por exemplo, como são os casos das sugestões de audiências públicas ou das sugestões solicitando informações e esclarecimentos junto a autoridades.

De todo modo, a implementação da CLP esteve respaldada pelas modificações impressas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Sua competência e atribuições, assim como o seu modo de funcionamento, são delimitadas de modo mais específico por seu Regulamento Interno (RI-CLP), com seus 12 artigos<sup>4</sup>. Dito isto, para melhor descrever o mecanismo, recorreremos ao procedimento de expor o conteúdo do RI-CLP agrupando algumas de suas informações. Essa exposição, mais descritiva, será acompanhada de algumas considerações mais analíticas, as

---

<sup>4</sup> A análise ora empreendida está baseada no RI-CLP em vigor no ano de 2012. Esclarecemos, no entanto, que, ao longo do período de existência da comissão, houve perdas e ganhos de prerrogativas. No estudo de Coelho (2013a) essas perdas e ganhos são devidamente pontuados ao longo do período (2001-2011).

quais são de inteira importância para as análises que seguirão nas seções posteriores.

Tomando o procedimento proposto, em primeiro lugar ficou estabelecido que as *sugestões de iniciativa legislativa* (SUGs) serão “apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos” (RI-CLP, art.2). O que significa, com poucas exceções<sup>5</sup>, que podem submeter SUGs à CLP uma ampla pluralidade de organizações, desde que atendam a alguns requisitos básicos, dentre os quais: i) “registro dos atos constitutivos”, seja em cartório ou de outro órgão competente, como o Ministério do Trabalho, dependendo do tipo de organização; ii) “documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva” da organização; iii) “ata da reunião em que se deliberou sobre a sugestão de iniciativa legislativa [...] nos termos de seu estatuto” (*ibidem*).

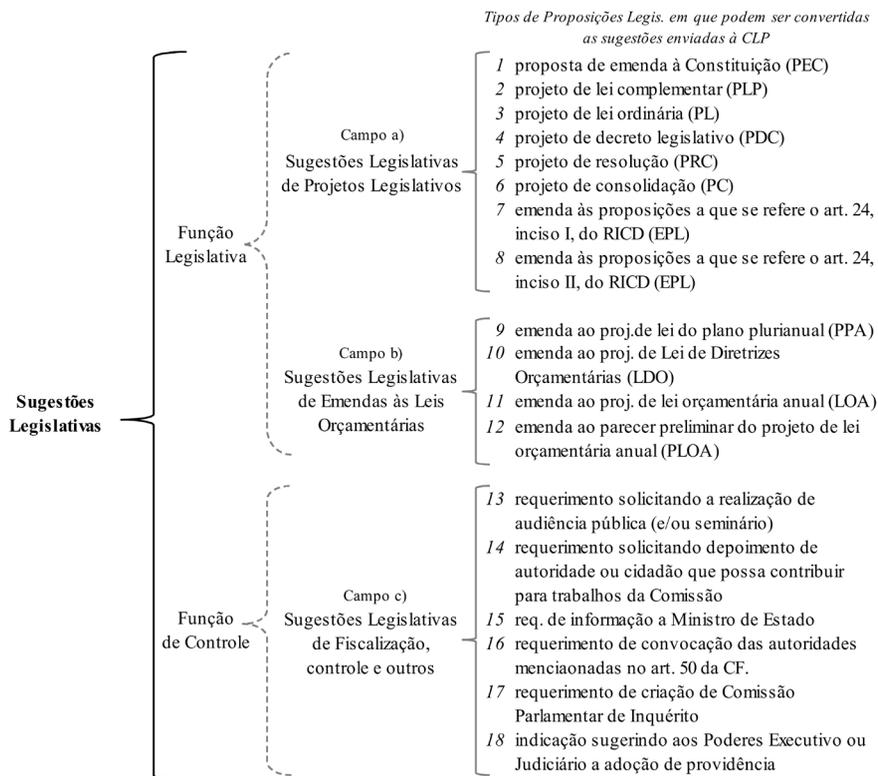
Em segundo lugar, cabe indicar que ficou estabelecido regimentalmente o procedimento para o recebimento das SUGs. Estas serão recebidas pela secretaria da CLP, à qual caberá fazer uma análise prévia sobre a sua admissibilidade, basicamente conferindo se a documentação exigida tem procedência legal (*ibidem*). Nesse quesito, vale informar também que não há grandes exigências quanto à formalidade das SUGs em si – por exemplo, quanto aos aspectos técnicos legislativos ou redacionais -, desde que sejam inteligíveis, pois está previsto que caberá à CLP “promover e observar, quando couber, a adequação formal da sugestão para assegurar-lhe as mínimas condições de redação e técnica que a habilitem a tramitar” (RI-CLP, art.6).

Em terceiro lugar, pode-se mencionar que as SUGs passíveis de serem acatadas podem ser classificadas em até 18 tipos distintos de *proposições legislativas* (RI-CLP, art.4), este último termo entendido como “toda matéria sujeita a deliberação na Câmara” (RICD, art.100). O esquema a seguir apresenta quais são essas proposições. Dado o leque de possibilidades, e para o propósito da pesquisa, empreendemos uma operação analítica de dividi-las por funções do Legislativo (leia-se função legislativa e função de controle). Além disso, conforme segue, elas foram divididas em (o que vamos chamar de) *três* campos distintos: i) *Sugestões Legislativas de Projetos Legislativos* (doravante SPL; campo a); ii) *Sugestões Legislativas de Emendas às Leis Orçamentárias*

---

<sup>5</sup> Veda-se a participação também aos órgãos e entidades da administração pública que não possuem participação paritária da sociedade civil; e aos organismos internacionais. (RI-CLP, art.3)

(doravante SEO; campo b); iii) *Sugestões Legislativas de Fiscalização, controle e outros* (doravante SFC; campo c) (COELHO, 2013a, p.77).



Esquema 1: Tipos de proposições legislativas em que podem ser convertidas as SUGs enviadas à CLP

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Regimento Interno da CLP. Baseado em SANTOS *et al.*, 2002.

Esse esquema (baseado em SANTOS *et al.*, 2002), ao mesmo tempo em que apresenta um quadro dos tipos de proposições em que podem ser transformadas as SUGs admitidas pela CLP, consiste também em uma operação analítica que visou preparar o terreno para o recorte de pesquisa empreendido<sup>6</sup>, como veremos adiante (*cf.* seção 3).

<sup>6</sup> Adiantando-se, o foco da pesquisa se concentrou nas sugestões legislativas de projetos legislativos (SPL, campo a). No entanto, na pesquisa original, são dedicadas algumas seções para tratar tanto das SEO (campo b) quanto das SFC (campo c). Neste artigo nos limitamos estritamente a tratar das SPLs. (*cf.* nota 16).

Dando continuidade à análise sobre as competências e atribuições da CLP, todavia, um quarto ponto a ser levantado diz respeito à tramitação das SUGs, que ocorre em duas etapas. A primeira, no âmbito da própria CLP. A segunda, no âmbito da Câmara e/ou do Congresso, conforme o caso. Na primeira etapa, depois de as SUGs serem admitidas, o presidente do colegiado designa um relator para elaborar parecer, o qual, posteriormente, é levado à votação no plenário da Comissão. Normalmente, se o parecer for contrário, e aprovado, a sugestão é arquivada (rejeitada)<sup>7</sup>. Se o parecer for favorável e aprovado, a sugestão segue para demais encaminhamentos. No caso das sugestões de iniciativa legislativa (SPL), são transformadas em proposições da CLP e seguem para os trâmites no processo legislativo. No caso da realização de audiências públicas, os encaminhamentos ficam por conta da própria comissão, contando com recursos próprios para tal<sup>8</sup>.

Na segunda etapa, isto é, quando uma SPL é transformada em proposição legislativa, esta deve tramitar como qualquer outra proposição de qualquer outra comissão permanente. Sabe-se que essas devem tramitar em caráter de prioridade e necessariamente ir ao Plenário da Câmara para deliberação<sup>9</sup>. Observa-se que nesse processo “constará da sinopse relativa ao encaminhamento das sugestões, e, posteriormente ao trâmite da proposição da Comissão, em todos os seus registros institucionais, a indicação da entidade a cuja origem sua autoria remonta” (RI-CLP, art. 9). Vale assinalar também que a CLP fica responsável por informar as entidades sobre os encaminhamentos das SUGs (RI-CLP, art.10). E, na ocasião da discussão de uma SUG na CLP, um representante da entidade proponente poderá fazer uso da palavra para defendê-la, porém esse direito fica facultado ao

---

<sup>7</sup> As sugestões reprovadas na CLP podem ter sido por pelo menos três motivos: rejeitada por parecer; devolvidas ao autor, ou prejudicadas. Embora essas distinções não sejam tratadas aqui, na dissertação elas o foram. Inclusive encontra-se em anexo todas as sugestões reprovadas agrupadas segundo esses motivos indicados (COELHO, 2013, p. 209-219).

<sup>8</sup> Assim como as demais comissões permanentes (cf. nota 3), a CLP conta com recursos financeiros próprios, com um quadro de servidores públicos (9) para serviços de secretaria e demais atividades de seu funcionamento regular. Conta ainda com os CNEs (cargos de natureza especial ou os conhecidos comissionados) escolhidos pelo(a) deputado(a) que ocupa a presidência da Comissão.

<sup>9</sup> Ou seja, não podem receber parecer conclusivo em outras comissões. O parecer conclusivo (RICD, art. 54) é uma prerrogativa aplicada a algumas proposições que permite o encerramento de seu trâmite sem a necessidade de deliberação no Plenário da Câmara. Grande parte das proposições individuais de deputados, por exemplo, recebem esse tipo de parecer.

presidente do colegiado conceder (RI-CLP, art.7).

Para finalizar, registra-se aqui uma breve menção sobre a composição parlamentar do colegiado (*cf.* nota 2). A rigor, cada partido, ou bloco partidário, tem o direito de ocupar determinado número de cadeiras em cada comissão, segundo a proporcionalidade de deputados eleitos de cada partido no pleito antecedente. O número de membros de cada comissão varia e é fixado no início de cada legislatura por ato da Mesa Diretora, ouvido o colégio de líderes. O número de vagas da CLP foi fixado inicialmente em 31, sendo o mesmo para membros titulares e suplentes. Diminui, em 2002, para 25; e, em 2004, para 18, atual número de membros que ocupam o colegiado. A renovação se dá anualmente, frisando-se que a CLP, a partir de 2005, passou a contar com a prerrogativa da dupla titularidade, o que se configura como uma quase exceção diante das demais comissões<sup>10</sup>.

Como parece evidenciar essa breve exposição das prerrogativas, atribuições e regulamentação do funcionamento da CLP, o modelo institucional normativo do mecanismo procurou facilitar a iniciação de um amplo escopo de sugestões legislativas oriundas de associações civis. De fato, não há barreiras como limites de quantidade ou temas específicos, o que pode permitir, como será visto, diversas possibilidades na forma de sua utilização/apropriação. Todavia, destaca-se que a concepção de legislação participativa do mecanismo, no limite, está fortemente associada à possibilidade de organizações civis exercerem o direito de iniciativa popular, isto é, o direito de iniciarem leis no processo legislativo, como assegurado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seus artigos 14 e 61<sup>11</sup>. Nesse sentido, é importante destacar que a CLP não funcionaria sem *inputs* externos, leia-se, sem receber sugestões

---

<sup>10</sup> Por essa prerrogativa um deputado pode ser membro titular dessa e de outra comissão permanente. Até 2012 essa prerrogativa era válida apenas para a CLP e para a CSPCCO (Comissão de segurança pública e combate ao crime organizado) (RICD, art.26 § 2). Em 2013, passou a valer também para a recém-criada Comissão de Cultura.

<sup>11</sup> Como é amplamente conhecido, a CF/88 instituiu uma cláusula normativa, no capítulo Dos direitos políticos, segundo a qual “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (CF/88, art.14). Além disso, no art. 61, estabelece competência legislativa aos cidadãos comuns: “a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição” (grifo nosso).

oriundas de associações; pelo menos não desempenhando aquilo que *deve ser* (ou deveria) suas principais atribuições, segundo sua própria concepção. O que é fundamental para entender os resultados encontrados.

Em face do exposto, antes de verificarmos como a CLP tem sido utilizada, porém, cabe a questão: como explicar – ou interpretar teoricamente, já que se torna praticamente impossível considerar todos os possíveis fatores num processo complexo como esse – o surgimento de um mecanismo que admite a inclusão de iniciativas legislativas de organizações civis no interior do processo legislativo? Sem a pretensão de uma análise exaustiva e/ou conclusiva, na próxima seção levantaremos alguns elementos que talvez iluminem uma linha de interpretação.

## **2. Surgimento da CLP: instituições participativas no Brasil e mecanismos de interação da Câmara de Deputados**

Efetivamente a criação da CLP deu-se com a aprovação da Resolução nº 21 de 2001 na Câmara, sugerindo iniciativa *exclusivamente* parlamentar. Para tanto, tiveram que ser encontradas prerrogativas legais e costuradas justificativas políticas, essas associadas no discurso parlamentar à insuficiência da iniciativa popular de lei no Brasil e à criação de espaços que se constituíssem em canais para “aproximar” a Câmara dos cidadãos. Nesse último sentido, o surgimento da CLP pode ser inserido no contexto de um pacote de medidas, tomadas a partir do final dos anos 1990 (SILVA, 2009; PERNA, 2010), visando à criação de diversos mecanismos de “interação” (as aspas indicam a utilização do termo pela própria Câmara) no âmbito da Câmara. Todavia, esses processos brevemente mencionados podem ser inseridos em outros mais amplos, os quais receberão maior foco aqui em detrimento dos primeiros<sup>12</sup>.

Seguindo o caminho proposto, não por acaso há diversos registros mundo afora da ocorrência de uma onda de reformas institucionais, muitas

---

<sup>12</sup> Neste trabalho discutiremos apenas os processos e os contextos mais amplos possivelmente relacionados ao surgimento da CLP. Ainda assim, dados os limites, o faremos de forma breve. Para uma discussão um pouco mais aprofundada desses macroprocessos, remetemos ao artigo *Abertura das instituições tradicionais? Instituições participativas no Brasil e mecanismos de interação da Câmara dos Deputados* (COELHO, 2013b). Para uma discussão mais aprofundada sobre as “justificativas políticas” e as “prerrogativas legais” associadas à criação da CLP remetemos a duas seções com esses títulos no capítulo 3 da dissertação (COELHO, 2013a), e também à seção “Mecanismos de iniciativa popular, a Câmara dos Deputados e a criação da CLP” (*idem*, p.55-64).

das quais se direcionam a modificar processos eleitorais, a criar mecanismos de democracia direta ou os chamados mecanismos de *advocacy*. Com efeito, encontra-se em processo de difusão, em diversas partes do mundo, uma série de inovações institucionais, como as leis de acesso à informação e as ouvidorias em órgãos públicos (DALTON *et al.*, 2003; CAIN *et al.*, 2003). No que diz respeito ao surgimento dessas inovações, podemos assinalar, seguindo as análises dos autores ora citados, em síntese, os seguintes fatores:

(i) Declínio da participação eleitoral. O que, na verdade, não é difícil perceber, levando-se em conta as atuais altas taxas de absenteísmo, o voto nulo, a volatilidade partidária, etc., sem falar num sentimento mais geral de descontentamento e desconfiança nas instituições políticas tradicionais, em especial o parlamento. Dalton *et al.* (2003, p. 316) sustentam, nesse sentido, a tese do “desalinhamento partidário”, segundo a qual “está a enfraquecer os laços partidários dos públicos contemporâneos, e isto tem efeitos correspondentes sobre os padrões de comportamento político”. Este seria um fenômeno bastante recente, dos anos 1990 (CAIN *et al.*, 2003).

(ii) O aumento de novas formas de ação política. Evidência disso são as inúmeras (novas) formas de atuação que compõem o repertório de ação política de cidadãos e grupos. Contribui para tanto o avanço da tecnologia e a disponibilização de informações (CAIN *et al.*, 2003). Assim, verifica-se que – além dos protestos, manifestações (marcha das vadias, parada *Gay*, bicicletadas, etc.) e ocupações (*occupy Wall Street*, indignados da Espanha, etc.) – mais pessoas têm, por exemplo, proposto e assinado um maior número de petições e abaixo-assinados (seja à moda antiga, recolhendo assinaturas, ou por meio digital como faz, por exemplo, o site *Avaaz.org*), sem falar em novas formas de atuação, como o *cyberativismo* e *hackerativismo* (*anonymus*, *wikileaks*, etc.), para ficarmos com alguns poucos casos.

(iii) Os efeitos desses dois primeiros processos sobre os partidos políticos que continuam a desempenhar suas funções-chave no funcionamento do regime de governo representativo. Segundo a análise de Dalton *et al.* (2003), um desses possíveis efeitos é que “à medida que o público abandona os partidos, estes deixam de depender do público, em geral, para desempenharem algumas das suas funções-chave” (*idem*, p. 317). Então, sugere-se, corretamente, que o “desalinhamento” não corresponde necessariamente a um declínio do papel dos partidos nos espaços institucionais. Pelo contrário: “*political parties remain central players in the democratic processes*” (KITILSON; SCARROW, 2003, p.59).

Isto posto, o mais importante a reter – admitindo como razoável essa linha de raciocínio – diz respeito aos possíveis efeitos “reais e substanciais” desses processos sobre o comportamento tanto dos cidadãos em geral quanto dos agentes partidários e seus partidos. Sobre esses possíveis efeitos, de um lado, Dalton e parceiros (2003, p. 298) assinalam:

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

De outro lado, sugerem que é “possível que os políticos, à medida que forem tomando consciência dessas tendências, reajam com políticas e iniciativas [...]”. Sobre esse ponto, na verdade, “há dados demonstrativos claros de que os líderes e agentes partidários estão cientes” desses processos, e “mais do que resistir os partidos parecem estar a adaptar-se a estas tendências” (*idem*, p.318, grifo nosso).

Esse conjunto de proposições, a nosso ver, ajuda a lançar luz sobre algumas das motivações que explicam o surgimento de diversas “inovações institucionais”, e mesmo do processo de criação dos mecanismos de “interação” da Câmara, e, portanto, da CLP (COELHO, 2013b). Apesar de não serem suficientes – visto que ainda seria possível inserir novos elementos, como a atuação de atores institucionais não partidários, a exemplo de servidores públicos alocados em determinados órgãos institucionais<sup>13</sup> –, essas análises parecem encontrar alguma correspondência no plano empírico no processo de surgimento de vários dos mecanismos implementados pela Câmara dos Deputados no Brasil.

De todo modo, pode-se acrescentar à explicação o fato de que, no Brasil, os processos aludidos ocorrem à sombra de amplo conjunto de *instituições participativas* (IPs) (CÔRTEZ, 2011; AVRITZER, 2008, 2012), as quais passamos a tratar, mesmo que brevemente, pois ajudam a apreender o

---

<sup>13</sup> Para essa discussão, conferir Perina (2010). Segundo a autora, “tanto os parlamentares como os servidores do Legislativo têm desempenhado papéis fundamentais na configuração da paisagem para incentivar a participação eletrônica” (PERNA, 2010, p.85). E mais, “os servidores públicos são peças-chave nesse processo de amadurecimento das ações de participação popular digital do parlamento” (*idem*, p.254), pois lançam mão de recursos administrativos e de expertise para tanto (*idem*, p.85).

contexto institucional participativo nacional mais amplo em que a CLP foi criada. Para iniciar, todavia, assinalamos que é marcante que, diferentemente da CLP, várias das chamadas IPs tiveram seu processo de criação a partir de demandas (e pressão!) de diversos segmentos da sociedade voltados a causas populares (TATAGIBA, 2011; GECD, 1999), especialmente de movimentos sociais. Sem espaço aqui para adentrar nessa discussão – que remeteria a análises de processos que abalizaram o marco formal comum, a CF/88<sup>14</sup> –, podemos apontar que as IPs podem ser entendidas como

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

A partir dessa delimitação, Soraya Vargas Côrtes, no artigo *As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros*, identifica quatro grandes grupos de IPs. O primeiro, segundo ela, propicia aos cidadãos manifestarem individualmente suas preferências, por meio da apresentação de críticas, demandas, queixas, reclamações, sugestões e/ou proposições. Enquadram-se, nesse grupo, “as pesquisas de satisfação de usuários e de beneficiários; serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet – ‘disque denúncia’ e ‘fale conosco’, por exemplo –; e, principalmente, as ouvidorias” (*idem*, p.138). Vale destacar que as ouvidorias, por exemplo, encontram-se instaladas em 23 capitais brasileiras (*idem*, p.139). Outro estudo, do IPEA (2010, p.14), identificou 1.043 ouvidorias em diversos níveis e funções do governo no Brasil. O segundo grupo trata-se dos processos conferencistas. É possível indicar que até o final de 2011 ocorreram 115 conferências nacionais no país, sendo 74 delas durante os governos Lula. Os orçamentos participativos formam o terceiro grupo. Segundo estudos do Instituto Pólis, “entre 1989 e 2004, pelo menos 261 cidades de 23 estados brasileiros criaram processos que envolveram participação da população nas decisões sobre a alocação de recursos orçamentários” (*apud* CÔRTEZ, 2011, p.140). Acrescente-se aqui os planos diretores municipais vinculados às exigências de realização de audiências públicas, hoje existentes em cerca

---

<sup>14</sup> Para essa discussão remetemos à seção *O marco formal e disputas em seu entorno* constante em Coelho (2013a, p.36-42).

de 1.500 cidades brasileiras (AVRITZER, 2008). Por fim, cabe mencionar os conselhos, quarto grupo de IPs. Segundo dados do IBGE, existiam, em 2009, mais de 30.000 conselhos gestores de políticas públicas, distribuídos em pelo menos 18 áreas temáticas (*apud* CÔRTEZ, 2011), espalhados pelo Brasil.

Para além do que esse panorama por si só permitiria explorar, interessante é que, com a definição de IPs de Côrtes (2011), seria possível enquadrar também vários dos mecanismos de “interação” da Câmara. Dentre esses, pode-se mencionar a própria “*ouvidoria parlamentar*”, canais como o “fale com o deputado”, serviço “disque-Câmara 0800”, boletins como o “acompanhe seu deputado”. Destaca-se o *Portal E-democracia*, criado, em 2009, com objetivo mais explícito de propiciar formas de participação e que reúne diversas ferramentas de interação, como a oportunidade de acompanhar discussões sobre projetos de lei e mesmo de colaborar no processo de sua elaboração por meio de ferramentas *wiki*. Sem querer adentrar na discussão da forma de apropriação desses mecanismos, assinalamos que a criação dos mesmos, que se iniciou no final dos anos 1990, se mantém até os dias atuais. Isso se sustenta tendo em vista, por exemplo, a recém-criada (em 2012) Coordenação de Participação Popular da Câmara, órgão interno da Casa, com o objetivo de integrar e dar maior dinamismo aos outros mecanismos já existentes, além de propor novos.

Para finalizar a seção – tendo por referência o amplo leque de mecanismos e experiências citados –, talvez possamos considerar que o Brasil, nos últimos anos, tem se tornado um laboratório de experiências de incorporação e/ou incidência de cidadãos e organizações civis nos processos políticos institucionais. Isso se torna mais premente se pensarmos em termos comparativos a outros países, o que não fora discutido aqui<sup>15</sup>. Mas a CLP

---

<sup>15</sup> Nesse sentido, Adrian Gurza Laval e Ernesto Isunza Vera (grifo nosso, 2011, p. 121-2), fazendo um balanço das experiências participativas no Brasil, ousam até mesmo dizer que: “De fato, não é exagero afirmar que a “participação” é uma feição das instituições do Estado brasileiro, isto é, transbordou o estatuto de reclamo dos atores sociais e de orientação política programática de governos e partidos – embora preserve esse caráter duplo –, atingindo um desenvolvimento institucional *sem paralelo em outros contextos*”. De outro modo, como ainda assegura Gurza Laval (2011, p. 13), isto está inserido em um processo histórico de alcance maior em que a participação no estado brasileiro “atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em outras democracias”. Outros autores compartilham de percepção análoga a essa e a exposta no texto. Segundo Tamy Pogrebinski e Fabiano Santos (2011, p. 266): “O Brasil faz na prática o que os estudiosos internacionais da democracia e dos processos democráticos de formulação de políticas públicas esforçam-se por fazer criando modelos teóricos e produzindo simulações hipotéticas: aprofundar o grau de participação e deliberação das decisões políticas por meio de uma aproximação entre o Estado e a sociedade civil.”

certamente representa um elemento dessa experiência. Em tal sentido, vale observar que seu modelo institucional assumiu características presentes em outras IPs. Isto é, ao invés de ter optado pelo recolhimento de assinaturas individuais para a iniciativa popular, como em geral ocorre com mecanismos desse tipo mundo afora, no modelo institucional adotado – assim como em outras IPs –, organizações civis foram os atores legitimamente credenciados às iniciativas, combinando aspectos da participação e da representação, como veremos. Nas próximas seções, analisaremos algumas dessas iniciativas e o funcionamento da CLP e, posteriormente, as organizações que de algum modo se utilizaram (ou se apropriaram) desse espaço.

### 3. Iniciativas, desempenho da CLP e processo legislativo

De agosto de 2001 a dezembro de 2011, a CLP recebeu, no total, 861 SUGs oriundas de 189 organizações civis. Foram 530 (62%) sugestões legislativas de projetos legislativos (SPL); 107 (12%) sugestões legislativas de fiscalização, controle e outros (SFC/O); e 224 (26%) sugestões legislativas de emendas a projetos de leis orçamentárias (SEO). O gráfico 1 demonstra a quantidade de SUGs recebidas por ano e distribuídas por campo das proposições legislativas (*cf.* ESQUEMA 1).

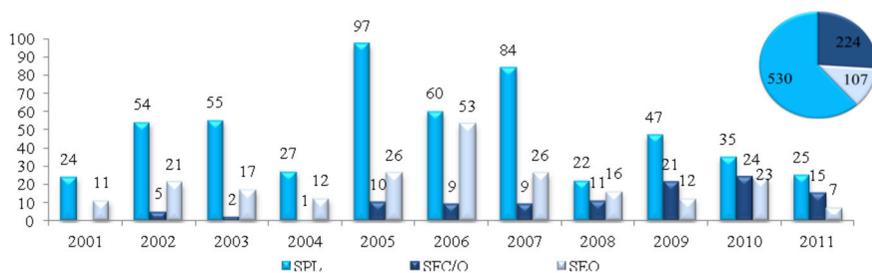


Gráfico 1 - Quantidade de Sugestões Legislativas recebidas pela CLP (2001-2011) - (por ano e conforme o campo das proposições legislativas)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos no SILEG.

Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Salta aos olhos a diferença entre a quantidade de SPL em relação aos outros tipos de SUGs. O recebimento de sugestões associadas às iniciativas de leis,

mais propriamente dita, foi maior em todos os anos. Esse é um dos motivos<sup>16</sup> pelos quais *trataremos aqui apenas das SPLs*. Como visto anteriormente, as SPLs são todas aquelas sugestões encaminhadas à CLP que podem vir a reverter-se em projetos de lei ordinária, projeto de lei complementar, proposta de emenda à Constituição, entre outros.

Dado esse recorte, a seguir é possível visualizar que, dentre as SPLs, a proposição *projetos de lei* recebeu a maior incidência de iniciativas. Mas, como todas as SUGs nesse campo dizem respeito à criação ou modificação (alteração) de alguma norma jurídica, elas receberam o mesmo peso na análise. O gráfico 2 ilustra como estão distribuídas as SPLs entre as distintas proposições legislativas. Convém observar que nem todas as proposições passíveis de serem acatadas pela CLP foram alvo de iniciativas, e que compete à própria comissão, em última instância, classificar as SUGs quanto à proposição mais adequada à tramitação, conforme o objeto da matéria.

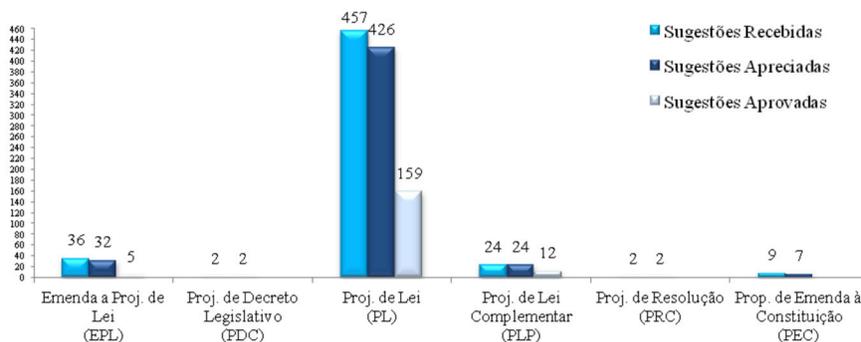


Gráfico 2 - Apreciação das sugestões legislativas de projetos legislativos (SPL) - (quantidade total (530) distribuída por proposição legislativa)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos no SILEG. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

<sup>16</sup> A título de esclarecimento, a justificativa para essa delimitação empírica deu-se pelos seguintes critérios: i) são as proposições legislativas desse campo que permitem associar, em maior grau, as atividades da CLP à noção de iniciativa popular. Subjacente está o fato de que o uso de tal noção foi fundamental nos debates envolvidos à criação do mecanismo; ii) foi neste campo de proposição legislativa que as SUGs submetidas incidiram em maior quantidade; iii) as atividades associadas a essas SUGs são as que mais caracterizam a especificidade da CLP diante das demais comissões permanentes; iv) existe a possibilidade de uma análise mais concreta dos resultados. Isto é, pode-se averiguar, com certa precisão, a atual situação - parecer e tramitação - de cada SUG, sendo possível, assim, extrair análises de maior consistência (COELHO, 2013a, p. 108). Esclarecemos também que, na dissertação, empreendemos uma análise, embora menos aprofundada, em relação às demais sugestões (SEO e SFC).

Do gráfico 2, é possível depreender que do total (530) das SPLs recebidas, 493 (93%) foram apreciadas. 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, tiveram a tramitação iniciada no processo legislativo entre 2001 e 2011.

Com a finalidade de demonstrar de que se trata essas 176 SPLs, recorreremos ao procedimento de classificá-las por eixos temáticos. Obviamente várias das SUGs poderiam se encaixar em mais de um tema, mas optamos por manter apenas um, aquele que pareceu sobressair mais. Todavia, os eixos temáticos das SPLs transformadas em proposições legislativas aproximam-se do que segue no gráfico 3. As 176 SPLs aprovadas encontram-se distribuídas entre 23 distintos eixos temáticos.

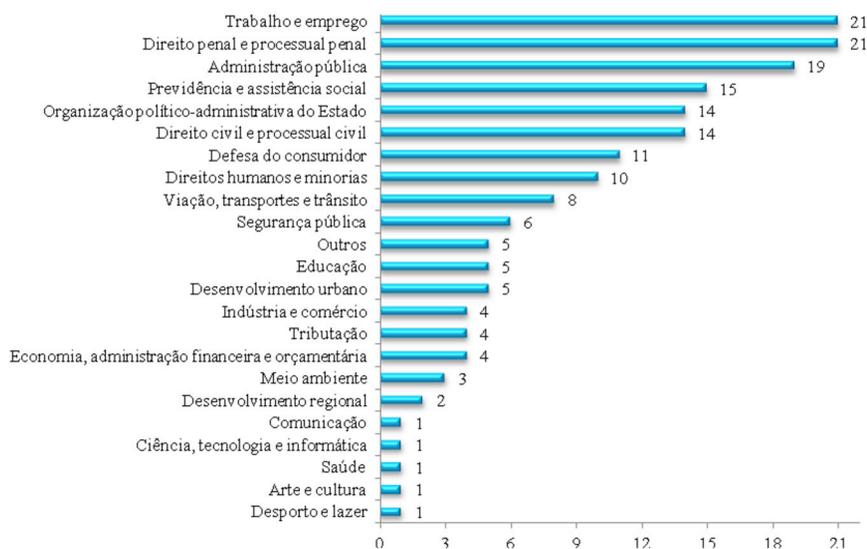


Gráfico 3 - Incidência temática das SPLs aprovadas - (por quantidade de sugestões)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos no SILEG. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Além da distribuição por eixo temático, na pesquisa em que se baseia este artigo empreendeu-se uma análise qualitativa dessas SPLs, isto é, uma análise

descritiva dos conteúdos, através da análise de suas ementas<sup>17</sup>. Com a mesma finalidade, embora de maneira limitada aqui devido ao espaço, tentamos empreender o mesmo abordando, no entanto, alguns poucos exemplos. Para tanto, recorreremos ao procedimento de agrupá-las por eixos temáticos seguindo ainda o gráfico 3.

As SPLs que incidiram sobre o tema *trabalho e emprego* estão relacionadas, em geral, à regulamentação de profissões, como é o caso das que sugeriram a regulamentação das de “esteticista e cosmetologista” e “esteticista técnico e terapeuta esteticista”, da Associação Comunitária do Chonin de Cima e da Associação dos Esteticistas de Niterói, respectivamente. Outra sugestão nesse rol propõe “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 ainda sugestões para modificações na CLT, como é o caso da SPL da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, que propõe “nova redação aos dispositivos da CLT referentes à Comissão de Conciliação Prévia”. A Coordenação Federativa de Trabalhadores do Estado do Paraná, a Federação Nacional dos Odontologistas, o Sindicato dos Propagandistas e Vendedores de Produtos Farmacêuticos de São José do Rio Preto e o Sindicato Médico do Rio Grande do Sul também são organizações que propuseram modificações diretas em artigos específicos da CLT, alguns versando, por exemplo, sobre insalubridade, outros sobre a diminuição de jornada de trabalho.

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 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”.

---

<sup>17</sup> Na dissertação (COELHO, 2013a) encontram-se em anexo todas as ementas de todas as SPLs apresentadas à CLP. São apresentadas em dois anexos. O primeiro está organizado por eixo temático das SPLs 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 SPLs reprovadas, divididas entre aquelas que foram rejeitadas por parecer, devolvidas e prejudicadas, e aparecem a organização proponente, o número da SUG e sua ementa (*idem*, p. 209-219).

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

Os exemplos poderiam se estender por cada eixo temático (*cf.* nota 17), mas, devido ao espaço, praticamente os encerramos aqui. Antes de passar ao próximo tópico da análise, entretanto, merece atenção a SUG da Associação dos Juízes 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). Contudo, 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.

Este último ponto nos abre espaço para tratar da tramitação no processo legislativo das proposições da CLP. Cabe informar, então, que das 176 SUGs que lograram se transformar proposição legislativa, 38 chegaram até o Plenário e estão prontas para pauta, isto é, aguardam entrar na ordem do dia para apreciação no Plenário da Câmara; três (3) foram votadas, aprovadas e remetidas ao Senado. Dentre essas inclui-se aquela que logrou se transformar em norma jurídica, tratada acima. Mas a maior parte das proposições da CLP encontra-se tramitando no complexo processo legislativo, principalmente, aguardando parecer em alguma outra comissão permanente. Algumas delas foram arquivadas devido a inadequações e/ou exigências regimentais<sup>18</sup>.

Diante desses dados, compete observar, no que concerne à não garantia do prosseguimento da tramitação no processo legislativo, que talvez o problema da CLP seja agravado pelo fato de suas proposições serem

---

<sup>18</sup> A última atualização desses dados para a pesquisa ocorreu em agosto de 2012.

imprescindivelmente deliberadas em Plenário, cuja pauta, como se sabe, sofre a “supremacia do executivo” (MOISÉS, 2011). Logo, o problema da deliberação em Plenário não afeta apenas a CLP, mas o legislativo como um todo<sup>19</sup>. As proposições a serem deliberadas em Plenário, deixam-nas a cargo da decisão do colégio de líderes, isto é, em última análise, passam a depender decisões políticas – que, no caso, escapam à alçada da CLP.

Assim, a despeito do desempenho interno do mecanismo, as proposições legislativas originadas de organizações da sociedade civil através da CLP encontram sérios entraves para a tramitação no processo legislativo, embora grande parte delas ainda se encontre dentro do tempo médio geral de tramitação<sup>20</sup>.

De toda maneira – retornando agora a questões mais circunscritas à CLP –, certamente é relevante o fato de que, no final de 2011, havia apenas 37 SPLs (7%) *pendentes* para apreciação dentre as 530 recebidas. Visto por essa óptica, isto é, tomando os resultados internos da CLP, os dados sugerem, tomando como parâmetro o longo prazo, e em contrassenso, que o colegiado tem cumprido a função de apreciar e deliberar, manifestando-se por meio de parecer a respeito dos assuntos e/ou proposições que lhe são submetidas. Essa é uma asserção sobre a qual se poderia lançar hipóteses, por exemplo, a de que, por se tratar de um colegiado menor (do que o Plenário), este é mais suscetível a pressões externas, especialmente das próprias organizações proponentes das sugestões. No entanto, a pesquisa não logrou seguir por esse caminho.

Independentemente dessa última cogitação, para o período de tempo analisado, é possível assegurar 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

---

<sup>19</sup> No entanto, para contornar de algum modo a situação, sabe-se que parlamentares utilizam-se do poder conclusivo das comissões (cf. nota 9). Aliás, a maior parte das proposições apresentadas na Câmara tem sua forma de apreciação dessa forma, mas essas são pouco consideradas nas análises da ciência política em geral (CASSEB, 2008).

<sup>20</sup> Em nossa pesquisa encontramos que o tempo médio de tramitação de PLs que originaram norma jurídica é aproximadamente três anos. Esse dado está baseado nos Anuários Estatísticos de Atividades Legislativas de 2005 a 2008. Compatível com essa análise, segundo Moisés (2011), o tempo médio de tramitação das proposições do legislativo é de 964,5 dias, para o período que abrangeu sua análise (1995-2006), ou seja, também aproximadamente três anos (cf. COELHO, 2013a, p. 132-140). A maior parte das proposições em tramitação da CLP ainda estavam dentro desse prazo no momento da pesquisa.

das SUGs iniciadas no processo legislativo (35% das submetidas), mas também pela seletividade não intencional de seus autores (*cf.* seção 4). Convém reiterar que a CLP não funcionaria sem *inputs* externos, leia-se, sem receber sugestões oriundas de associações. Mas, por certo, uma ampla gama de organizações obteve os mais diversos tipos de iniciativas de lei inseridas no processo legislativo. Então, para explicar melhor, real capacidade porque de fato 176 sugestões legislativas de organizações civis iniciaram a tramitação no processo legislativo ao longo do período. Pode-se falar em elevada potencialidade à medida que se toma por base a análise qualitativa empreendida, isto é, do conteúdo das sugestões. Nesse sentido, se fosse possível (o que a pesquisa não se propôs, pois fugiria de seu escopo principal. No entanto, empreendemos uma análise descritiva também do conteúdo das SUGs reprovadas (*cf.* nota 7), o que não foi possível aqui devido ao espaço) excluir da análise 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.

Essas assertões, esperamos que suficientemente embasadas empiricamente, oferecem uma possível resposta a uma das indagações da pesquisa posta na introdução, qual seja: qual a capacidade da CLP de incluir efetivamente projetos legislativos de iniciativa de organizações civis no processo legislativo? Tal questão encontra paralelo – de ordem teórica e que ao mesmo tempo dialoga com os resultados expostos aqui – com agendas de pesquisas recentes, como a que procurou verificar “o impacto das diretrizes das Conferências Nacionais na produção legislativa do Congresso” (POGREBINSCHI *et al.*, 2010; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). Tal pesquisa, vale assinalar, guarda estreito vínculo com um campo da ciência política brasileira que tem buscado modos diversos de verificar a efetividade das IPs<sup>21</sup> (PIRES, 2011).

---

<sup>21</sup> Avritzer (2012), por exemplo, citando a mesma pesquisa de Pogrebinski *et al.*, considera que “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 Pogrebinski *et al.* (2010), a *efetividade* enquanto incluindo a apresentação de projetos de lei no congresso” (*apud*, grifo nosso, AVRITZER, 2012, p.20).

Com essa agenda, Tamy Pogrebinschi e Fabiano Santos (2011, p. 284) encontraram 51 leis e uma (1) emenda constitucional “derivados do mundo participativo”, isto é, 52 normas jurídicas que tiveram origem nas *diretrizes legislativas* advindas de Conferências Nacionais; além de outras 612 iniciativas dos legisladores que “com certeza, têm relação com as diretrizes constantes dos relatórios finais das conferências” no período entre 1988 e 2009 (*idem*, p. 281). Portanto, para os autores (*idem*, p. 299 e 282), o Congresso Nacional é “significativamente receptivo e permeável às demandas que a sociedade civil apresenta nas conferências nacionais”. Note que aqui estão se referindo especificamente às demandas apresentadas por meio de “diretrizes legislativas”, as quais “consistem em resoluções aprovadas nas conferências nacionais que demandam inequivocadamente tratamento legislativo” (POGREBINSCHI *et al.*, 2010, p.53).

Apesar desses resultados, admitem, no entanto, que é “difícil medir a significância política dos resultados até agora apresentados” e “avaliar até que ponto tais cifras correspondem a algo significativo no conjunto mais amplo de proposições legislativas” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p.283-285). De toda forma, os pesquisadores asseguram que “não apenas as conferências têm influenciado a iniciativa de proposições no Congresso Nacional, mas também o têm feito de maneira relativamente eficiente” (*idem*, 2011, p.299).

Nesse paralelo construído aqui, podemos considerar, então, que a Câmara dos Deputados também é receptiva e permeável às iniciativas legislativas via CLP ao modo das conferências nacionais. No entanto, no que diz respeito à tramitação no processo legislativo, diferentemente do resultado “relativamente eficiente” encontrado para as conferências, até o momento a capacidade de a CLP incluir iniciativas legislativas no processo legislativo não tem garantido sucesso na tramitação no mesmo, e, conseqüentemente, resultados enquanto produção legislativa. A evidência disto é que no período analisado (2001-2011) apenas uma norma jurídica foi originária de sugestão legislativa, após aproximadamente cinco anos de tramitação. Porém, é verdade que, por outro lado – e há que se destacar esse fato –, pela primeira vez no Brasil, temos uma norma jurídica originada e *oficialmente iniciada*<sup>22</sup> por

---

<sup>22</sup> Esclarecemos que tanto as iniciativas populares de lei, a exemplo da Lei da Ficha Limpa e outras, quanto as normas jurídicas oriundas das conferências nacionais citadas no texto foram oficialmente iniciadas no processo legislativo por parlamentares, embora, no caso das iniciativas populares, pelo menos, essas sejam reconhecidas na sociedade em geral como sendo de fato uma iniciativa popular.

atores da sociedade civil no nível federal, e muitas outras (38 já estão prontas para pauta no Plenário e, portanto, percorreram todo o processo legislativo, faltando-lhes apenas a deliberação final) têm o potencial para o mesmo.

#### 4. As organizações civis

Uma vez tratadas as iniciativas e o processo legislativo, passamos agora a abordar seus autores, melhor dizendo, a tratar dos atores que de algum modo se utilizaram ou se apropriaram da CLP. Como assinalado anteriormente, 189 organizações civis submeteram o total de 861 SUGs, ao longo do período estudado. Diante desse dado, é evidente que diversas organizações propuseram várias sugestões. O que talvez não o seja é que algumas delas submeteram dezenas, e, até mesmo, uma única organização submeteu mais de uma centena de iniciativas, como veremos em maiores detalhes.

Antes, porém, o gráfico a seguir sistematiza a quantidade de organizações diferentes que enviaram sugestões à CLP, por ano. O ano com maior diversidade, por assim dizer, de organizações submetendo SUGs à CLP foi 2006, com 41; seguido de 2002, com 37. Nesses termos, o ano com menor nível de diversidade de organizações signatárias foi 2010, com apenas 14 distintas.

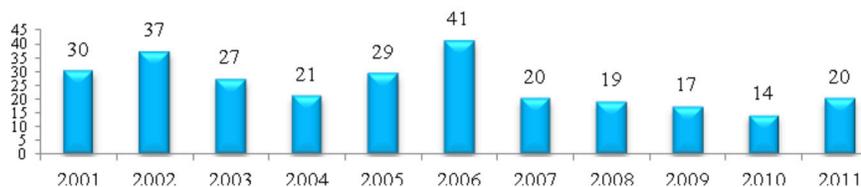


Gráfico 4 - Quantidade de organizações que submeteram SUGs à CLP por ano.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos no SILEG. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Com a intenção de expor quais foram os tipos de organizações que mais recorreram à CLP durante o período estudado, podemos visualizá-las por áreas de atuação, isto é, segundo o que parece ser sua finalidade. No gráfico 5, percebe-se que as que mais recorreram à CLP têm suas áreas de atuação voltadas a categorias profissionais, leiam-se, *sindicatos* (28) e *associações profissionais* (25); há destaque também para organizações de defesa de

direitos, representadas no gráfico pelos eixos *defesa de direitos de minorias e grupos* (26) e *outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos* (21). Chama-se a atenção ainda para o número de organizações de nível local representado pelas *associações de moradores e centros e associações comunitárias* (20).



Gráfico 5 - Área de atuação das organizações

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado a partir do estudo *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil – 2005* (IBGE/IPEA, 2008).

A título ilustrativo<sup>23</sup>, podemos elencar algumas dessas organizações. Entre os *sindicatos*, enviaram SUGs à CLP o Sindicato Rural de Iporã, o Sindicato dos Trabalhadores em Entidades Culturais e Recreativas no Estado de Minas Gerais, o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe, a Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e afins, entre outros. Entre as organizações de *defesa de direitos e minorias*, a Associação Brasileira de Acessibilidade, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, e Transgêneros. Entre as *associações de moradores e centros comunitários*, a Associação Amigos Moradores do Jardim Aloha, a Associação de Moradores de Guaianazes, o Núcleo de Resistência Comunitária, a Associação Comunitária dos Pequenos produtores Rurais de Bela Vista. Enfim, para encerrar com apenas mais alguns exemplos (aleatórios, isto

<sup>23</sup> Uma lista de todas as 189 organizações, apresentada por áreas de atuação, encontra-se em Coelho (2013a, p.194-196).

é, sem referência ao eixo temático), podemos citar a Associação Nacional dos Carroceiros e Catadores de Materiais Recicláveis, o Conselho Nacional dos direitos da Mulher, o Centro em Defesa da Vida, a Associação Brasileira da Indústria Fitoterápica, a Associação Nacional de Cooperação Agrícola, o Movimento Nacional de Direitos Humanos, a União dos Estudantes do Amazonas, o Conselho Nacional de Umbanda do Brasil, a Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa da Moradia, entre outros. Tais exemplos poderiam se estender (*cf.* nota 23), mas esses parecem dar uma noção da heterogeneidade – esta foi a intenção, para que fique claro – de organizações que propuseram alguma sugestão à CLP.

Para avançarmos na análise – e esse é um ponto importante no recorte da pesquisa –, esclarecemos que os dados relatados se referem ao total de organizações que recorreram à CLP, isto é, inclui todas as que enviaram qualquer tipo de SUG (SPL, SEO, SFC). No entanto, como visto na seção anterior, a pesquisa empregou maior foco às SPLs. Do mesmo modo, as organizações que enviaram esse tipo de sugestão foram as que receberam maior atenção na análise. Então, a partir deste momento, passamos a tratar apenas delas. Logo, o universo de 189 organizações se reduz para as 95 que enviaram as 530 SPLs.

Isto posto, o gráfico a seguir demonstra a quantidade total de SPL submetidas (530) *versus* a quantidade de organizações (95) que as submeteram. De saída, é possível visualizar que 63 organizações enviaram apenas 1 SPL; oito enviaram 2; quatro organizações enviaram 3; e assim por diante. Em contraste, percebe-se que poucas organizações submeteram uma quantidade relativamente muito maior dessas SUGs. Apenas 7 organizações foram responsáveis pelo envio de 353 SPL: dessas, três organizações enviaram respectivamente 15, 16 e 17 SPLs; outra enviou 25, e assim por diante. Mais emblemático, no entanto, é que apenas uma única organização, o Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul, enviou sozinha 191 SPLs ao longo do período.

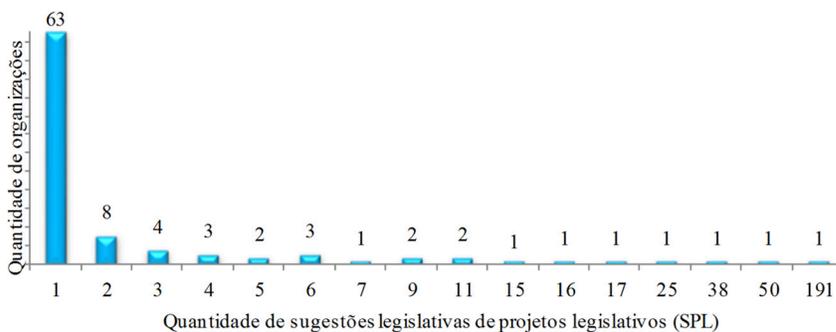


Gráfico 6 - Quantidade de SPL submetidas à CLP por quantidade de organizações

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos no SILEG. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Todavia, destaca-se que, dentre aquelas 63 organizações que enviaram apenas 1 SPL, 35 (56%) tiveram suas sugestões aprovadas. Observando o número das que tiveram suas SPLs aprovadas, tomando por base o número total de organizações, essa porcentagem aumentaria ainda mais. Isto é, dentre as 95 organizações que enviaram alguma SPL à CLP, 63 (66%) tiveram alguma aprovada.

Como já indicado, o número de total de SPLs aprovadas foi de 176. Portanto, diante desses dados, é fácil perceber que, dentre essas 63 organizações, várias tiveram vários SPLs aprovados. Todavia, para visualizá-lo melhor, a tabela 1 relaciona as organizações que obtiveram SPLs aprovados e suas respectivas quantidades e tipo de proposição em que a SPL se transformou (*cf.* nota 17).

Tabela 1 - Relação das organizações que tiveram SPLs aprovados na CLP (organizações em ordem alfabética; quantidade de sugestões aprovadas por proposição legislativa)

Legenda:

EPL: Emenda à Projeto de Lei

PL: Projeto de Lei

PLP: projeto de lei complementar

Associações	EPL	PL	PLP
Ação Total dos Indivíduos da Terra Unidos em defesa da Ecologia		1	
Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento e Instituto para Promoção da Igualdade		1	
Associação Amigos Moradores do Jardim Aloha	1		
Associação Brasil Legal	3		1
Associação Brasileira da Industria Fitoterápica		1	
Associação Brasileira da Propriedade Intelectual		4	
Associação Brasileira de Acessibilidade		1	
Associação Brasileira de COHABs		1	
Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação		1	
Associação Cearense de Magistrados		1	
Associação Comunitária do Chonin de Cima		20	
Associação das Câmaras Municipais da Microrregião Doze		1	
Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros			1
Associação dos Advogados de São Paulo		3	
Associação dos Esteticistas de Niterói		1	
Associação dos Juízes Federais do Brasil		4	
Associação dos Moradores de Guaianazes		1	
Associação dos Terapeutas Naturalistas Alternativos na Saúde e Cultura do Brasil		1	
Associação Eduardo Banks	1		
Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho		1	
Associação Paulista do Ministério Público	1	11	
Associação Secundarista e Universitário de Alagoas		1	
Casa do Compositor Musical		1	
Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro		2	
Confederação Nacional do Comércio	1		

Associações	EPL	PL	PLP
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura		1	
Conselho Administrativo Municipal de Grupiara		8	
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	2	44	2
Coordenação Federativa de Trabalhadores do Estado do Paraná		1	
Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa da Moradia			1
Federação das Indústrias do Distrito Federal e outras		2	
Federação de Associações e Departamentos de Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo			1
Federação dos Mutuários e Associações de Moradores do Estado de São Paulo			1
Federação dos Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras		1	
Federação Nacional dos Odontologistas		2	
Federação Nacional dos Terapeutas		1	
Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e afins		1	1
Fórum da ONGs Ambientalistas do Distrito Federal e Entorno			1
Grupo Sempre Ativa		1	
Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo		3	1
Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Comunitárias		1	
Instituto Brasileiro de Políticas da Juventude		1	
Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Humano		1	
Instituto de Direito Comparado e Internacional de Brasília		1	
Instituto de Estudos Socioeconômicos		1	1
Instituto FGTS Fácil	1	3	
Movimento Ecumênico Mundial		4	
Núcleo de Resistência Comunitária		1	
ONG Instituto de Apoio Popular		1	
Ordem dos Advogados do Brasil	1	3	
Sind. dos Propagandistas e Vendedores de Produtos Farmacêuticos de S. José do Rio Preto		1	
Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe		1	

Associações	EPL	PL	PLP
Sind. dos Trabalhadores em Entidades Culturais e Recreativas no Estado de Minas Gerais		1	
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins de Marília e Região	1		
Sindicato dos Trab. Promotores, Repositores e Demonstradores de Merchandising do Est. de São Paulo.		1	
Sindicato Médico do Rio Grande do Sul		2	
Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional		1	
Sindicato União dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de São Paulo	1		
Sindicatos dos Especialistas do Magistério Oficial do Estado de São Paulo		1	
Sindicatos dos Peritos Criminais do Estado de São Paulo		1	
União dos Estudantes do Amazonas		1	
União dos Jurados do Brasil		1	
União Nacional dos Estudantes		1	
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>152</b>	<b>11</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos no SILEG. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Parece pertinente notar, por um lado, que a organização que mais submeteu SPLs, o Conselho da Defesa Social de Estrela dos Sul, foi também a que mais obteve SUG aprovadas e, na mesma proporção, a que mais teve sugestões reprovadas (rejeitadas, devolvidas ou prejudicadas), como se pode depreender melhor da tabela a seguir. Nela podemos verificar também, por oportuno momento, que o total de SPLs *submetidos* pelas 7 organizações (353) que mais enviaram sugestões à CLP, 332 (94%) tinham sido *apreciadas* até o final de 2011. O que, diga-se de passagem, reforça o argumento, visto na seção anterior, de que a CLP tem cumprido seu papel de apreciar e deliberar sobre o que lhe é submetido. Nesse sentido, pode-se apontar ainda que, dentre as apreciadas, 90 (27%) foram *aprovadas*, isto é, convertidas em proposição legislativa da Comissão. Mas voltando ao foco desta seção, isto é, à análise das organizações, observa-se, por outro lado, que dentre as 7 que mais submeteram SPLs, uma (1) não obteve nenhuma SUG aprovada, o Instituto Ponto de Equilíbrio – Elo Social. Todas foram *devolvidas* à organização. O motivo provável (nesse caso não foi possível constatar) está relacionado a problemas em sua documentação.

Tabela 2 - Organizações que mais enviaram SPLs à CLP  
(relação entre a quantidade de SPLs enviados, apreciados, e aprovados)

Organizações	SPLs		
	Enviadas	Apreciadas	Aprovadas
1. Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul	191	171	48
2. Associação Comunitária do Chonin de Cima	50	50	20
3. Instituto Ponto de Equilíbrio - ELO Social	38	38	
4. Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	25	25	8
5. Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros	17	17	1
6. Sind. dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe	16	16	1
7. Associação Paulista do Ministério Público	15	14	12
<b>Total</b>	<b>352</b>	<b>331</b>	<b>90</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos no SILEG. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Para finalizar a análise dos dados – apresentados aqui de forma bastante sintética – vale registrar ainda que, se das 530 SPLs, 352 foram enviadas por apenas 7 organizações, o restante (177 SPLs) foi enviado por outras 88 organizações distintas. Dessas 88 organizações, 58 tiveram 86 SPLs aprovadas. Vistos dessa forma, tais dados permitem uma maior apreensão da ampla pluralidade de organizações que tiveram SUGs aprovadas na CLP. Na verdade, da análise empreendida sobressai a pluralidade de formas de uso e de tipos de proposições e temas: no total, *63 diferentes organizações civis obtiveram 176 sugestões aprovadas em 23 distintos eixos temáticos*. Pluralidade essa ainda sem contar com as organizações que enviaram outros tipos de proposições, isto é, sem contar as SEOs e as SFC/O, não analisadas nesse artigo (*cf.* nota 6).

Por certo, uma miríade de organizações se utilizou da CLP para propor uma vasta gama de iniciativas de projetos de lei no âmbito federal e obteve suas sugestões inclusas no processo legislativo. Considerável ainda é que em alguns casos parece evidente a relação entre a natureza da sugestão e

a finalidade da organização proponente. Provavelmente, muitas das SUGs transformadas em projetos de leis por esse canal não teriam força para atender os requisitos de uma iniciativa popular de lei (isto é, enfrentar as dificuldades impostas pelo recolhimento de assinaturas), mas certamente são de grande importância para aqueles que a organização parece representar. Para ficarmos com um único exemplo nesse sentido, dado nosso limite de espaço, parece relevante para a categoria de profissionais esteticistas o PL proposto pela Associação dos Esteticistas de Niterói, que visa regulamentar a profissão. Tal projeto, que provavelmente encontraria dificuldades na mobilização para o recolhimento de assinaturas, e também não fora proposto por nenhum deputado, está pronto para a pauta e aguarda ser incluso na ordem do dia para votação no Plenário da Câmara, apesar da não garantia de quando será votado e se será realmente aprovado.

Observe que, mediante essa explanação, parece ganhar relevância e assumir certa direção o problema posto na introdução: qual o efeito (ou como interpretar analiticamente) do fato de a CLP credenciar associações civis para proporem iniciativas de lei no âmbito federal? Interessante é que parte da bibliografia, nacional e internacional, em Ciência Política tem chamado a atenção para o fato de que novos atores estão a exercer função de representação política, no sentido de que “os processos de transformação da representação política vivenciados no país nos últimos anos transbordaram parcialmente as fronteiras das eleições” (GURZA LAVALLE *et al.*, 2006, p. 82). Tal fenômeno tem sido designado pelo termo *pluralização da representação*, entenda-se, “no sentido da pluralização dos atores com investidura para realizá-la e da diversificação dos lugares em que é exercida” (*idem*, p. 52). Consequentemente, sob essa perspectiva analítica, atores organizados da sociedade civil têm exercido função de representação, conforme destaca também Lüchmann (2011): as associações, de diferentes tamanhos, objetivos e formatos, assumem, em boa medida, papel de representação. Nesse sentido, é notável que o próprio estado brasileiro passou a lidar *oficialmente* com essa forma de representação da sociedade civil (AVRITZER, 2007).

Para melhor verificarmos brevemente como tem sido interpretada analiticamente essa representação, e ao mesmo tempo termos em voga alguns de seus referenciais empíricos, podemos destacar a passagem que segue de Lüchmann (2011, p.141):

É fato que associações e movimentos sociais estão, além da atuação em suas respectivas frentes de trabalho, e sob diferentes objetivos,

recursos e orientações, exercendo papéis de representação política em diferentes espaços institucionais de definição e de controle de políticas públicas, como são os casos, no Brasil, dos Conselhos Gestores nas diferentes áreas e setores de políticas governamentais, a exemplo da saúde, educação, assistência social, meio ambiente, transporte e planejamento urbano, entre muitas outras.

Além dos conselhos gestores, algo similar pode ser dito em relação a outras instituições participativas (IPs), tal como nas palavras de Pogrebinski e Santos (2011, p.263-264): “as conferências nacionais certamente engrossam o conjunto de práticas de pluralização da representação”. Logo, podemos interpretar que,

os processos de transformação da representação política vivenciados no país nos últimos anos transbordaram parcialmente as fronteiras das eleições, enveredando para o controle e representação sociais nas funções executivas do governo, especificamente em determinadas áreas de políticas públicas (GURZA LAVALLE *et al.*, 2006, p.82-83)

Não obstante – e trazendo essa discussão para o nosso referencial empírico –, como se sabe, a função de legislar, isto é, a função de produzir leis é inerente à representação política tradicional. No regime de governo representativo, a produção de leis se dá no parlamento, que, por sua vez, é eleito, grosso modo, para representar os diversos segmentos da sociedade. Portanto, a função legislativa de governo é o *locus*, por excelência, da representação política tradicional. Conforme salienta Gurza Lavalles *et al.*

o modelo dominante de representação política que organiza as democracias contemporâneas, cristalizado nos séculos XVIII, XIX e XX, entrelaçou legislativo como *locus* da representação, políticos eleitos, eleições e eleitores, e, mais tardiamente, partidos políticos de massas como instâncias de mediação e ordenação da relação entre representantes e representados (GURZA LAVALLES *et al.*, 2006, p.57).

Mas é preciso dizer que, com a tendência da teoria política contemporânea em dissociar a ideia de governo representativo da ideia de representação política, aceita-se a existência de modalidades de representação, sendo a eleitoral (parlamentar e/ou via partidos políticos) uma delas. Além disso, parte

dessa mesma teoria passa a enxergar a perda da polaridade entre participação e representação. Nesse ponto, também deixou de passar despercebida a distinção entre participação individual e participação coletiva. Diversas ações políticas, nesse segundo caso, em grande medida também podem assumir formas de representação política. É desse modo, segundo esse campo da teoria política, em que assumimos os pressupostos, que é possível enxergar transformações na representação no sentido da pluralização dos atores e da diversificação dos lugares em que a mesma é exercida.

No caso do referencial empírico aqui trabalhado, organizações civis são investidas de legitimidade jurídica para iniciarem leis no âmbito federal, o que – diga-se de passagem – de certa forma até mesmo extrapola a concepção liberal de que somente o indivíduo, ou o representante eleito por este, detém tal prerrogativa. Então, para finalizar, certamente é correto que

uma vaga de inovações institucionais tem levado a representação política, no Brasil e pelo mundo afora, a transbordar as eleições e o legislativo como lócus da representação, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo (GURZA LAVALLE [*et al*], 2006 p.49).

Tal fato tem sido evidenciado, de forma cada vez mais profunda, pelos estudos sobre as diversas das IPs. Não obstante, segundo parece evidenciar o referencial empírico trabalhado neste artigo, atores organizados da sociedade civil, ou melhor, associações e organizações civis têm exercido função de representação mesmo no lócus da representação política tradicional, ainda que isso se limite simplesmente à iniciação de leis. Como vimos, e quanto a isso não restam dúvidas, uma miríade de organizações se utilizou da CLP como atores legitimamente credenciados para proporem uma vasta gama de iniciativas legislativas, muitas das quais foram de fato inclusas no processo legislativo da Câmara dos Deputados.

## Considerações Finais

A investigação empreendida pela pesquisa ora apresentada articulou-se a partir da concepção de *legislação participativa* implícita em seu referencial empírico. Trata-se, na verdade, de um estudo de caso da Comissão de Legislação Participativa, que enfocou, principalmente, os atores, as iniciativas

e alguns processos que envolvem tal concepção. Assim sendo, além de uma análise descritiva do mecanismo, a pesquisa se desenvolveu a partir de três frentes principais de investigação, as quais resgatamos aqui, em linhas gerais, indicando seus principais resultados.

Seguindo a ordem da exposição, procuramos discutir, em primeiro lugar, como foi possível o surgimento de um mecanismo como a CLP na estrutura interior do processo legislativo. Nessa discussão, assinalamos processos de reformas institucionais ocorridos mundo afora e um contexto nacional de proliferação das chamadas instituições participativas (IPs). A propósito, certamente o modelo institucional assumido pela CLP pode ser designado como tal. Todavia, foi nesse contexto mais amplo que surgiu a CLP, procurando sanar a ineficiência da iniciativa popular de lei e, ao mesmo tempo, tentando recuperar a imagem do parlamento por meio do estabelecimento de um canal que vislumbrou uma relação de maior proximidade com a sociedade. Vale ressaltar que, para criar uma alternativa à iniciativa popular, a CLP acabou por assumir características de outras IPs. Isto é, assim como em outras IPs – os conselhos gestores são emblemáticos nesse sentido –, organizações e associações civis se tornaram os atores políticos oficialmente credenciados para a ação. No caso da CLP, para apresentarem as sugestões legislativas.

Uma segunda frente de pesquisa procurou responder se a CLP é realmente dotada da capacidade de incluir projetos de organizações civis no processo legislativo. Para dar conta de problema de tal ordem, empreendemos uma análise detalhada do modelo institucional e da dinâmica de funcionamento, normativamente concebida, do mecanismo. Isso permitiu captar a noção implícita no termo *legislação participativa*, que remete, principalmente, à possibilidade de diversas entidades exercerem o direito de iniciativa popular. Dentre os pontos importantes dessa análise, ressalta-se que a CLP não funcionaria sem *inputs* externos, isto é, sem receber as sugestões legislativas. Assim, empreendemos uma análise também de como a CLP tem sido utilizada. É importante destacar que essa análise levou em consideração não apenas a quantidade de sugestões recebidas pela CLP, mas também o conteúdo das mesmas. Então, consideramos que, mediante o conjunto de dados explorados, sob diversas perspectivas, é possível assegurar que a CLP tem real capacidade e elevado potencial de inclusão de iniciativas de projetos legislativos no processo legislativo. Isso pode ser conferido não apenas pela porcentagem das sugestões submetidas iniciadas no processo legislativo, mas também pela seletividade não intencional dos seus autores. Por certo, uma ampla gama de organizações obteve os mais diversos tipos de sugestões

iniciadas no processo legislativo, como se pôde conferir.

Não obstante essa análise, nessa mesma linha investigativa, procuramos demonstrar que, uma vez iniciada uma proposição pela CLP no processo legislativo, ela enfrenta dificuldades de ordem política (decisão do colégio de líderes) e regimentais (deliberação em Plenário), as quais estão inscritas, sobretudo, numa problemática maior da relação entre executivo e legislativo, o que impõe sérios entraves à deliberação das proposições da CLP, mas não só às deliberações, em Plenário, como um todo, como assinala parte da bibliografia brasileira em ciência política.

Por fim, articulada à investigação sobre os atores que de alguma forma se apropriaram do mecanismo, em uma última frente de investigação, sugerimos que organizações civis estão a exercer função de representação política no lócus que, por excelência, é o da representação política tradicional. A evidência disto, para além do fenômeno que a bibliografia especializada tem designado como pluralização da representação, a qual abordamos brevemente no decorrer do artigo, é que diferentes organizações civis obtiveram suas sugestões legislativas iniciadas no processo legislativo. Algumas dessas tratam de assuntos aparentemente específicos do público ao qual a organização se direciona; outras tratam de assuntos mais gerais, mais amplos, que dizem respeito a públicos maiores, quando não a todos os brasileiros.

Assim, independentemente do modo como as organizações elaboraram as sugestões e se utilizaram da CLP, elas foram os atores legitimamente credenciados para tanto. Restou discutir, isto é, não fez parte do escopo da pesquisa aqui apresentada, mas seria interessante em estudos futuros, a questão da *representatividade* – entre outros pontos inter-relacionados como a questão da autorização e da accountability –, inerente às discussões mais aprofundadas da representação política.

## Referências

- AVRITZER, Leonardo. (2012). *Conferências Nacionais: ampliando e redefinido os padrões de participação social no Brasil*. Brasília: IPEA (Texto para discussão 1739).
- (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, CESOP.
- (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Revista Dados*, vol. 50, nº3, p.443-464.

- BANDEIRA, Regina Maria Groba.  
(2001). *Competência Material da Comissão de Legislação Participativa*. Nota Técnica, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.
- BRAGA, Fabiana Negromonte.  
(2005). *Legislativo e sociedade civil no Brasil: a Comissão de Legislação Participativa*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
- BRASIL. Congresso.  
(2002). Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. *Seminário Democracia e Soberania Popular, 2002*. Câmara dos Deputados, Coord. de Publicações.
- CAIN, Bruce Edward.; DALTON, Russell; SCARROW, Susan.  
(2003). *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- CASSEB, Paulo Adib.  
(2008). *Processo Legislativo*. Atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.
- COELHO, Rony.  
(2013a). *Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo*. Um estudo de caso da comissão de legislação participativa (2001-2011). Dissertação de mestrado apresentada a Universidade Estadual de Campinas.
- (2013b). Abertura das instituições tradicionais? Instituições participativas no Brasil e mecanismos de interação da Câmara dos Deputados. *Revista Espaço Acadêmico*, nº 147.
- CORTES, Soraya Vargas.  
(2011). As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: Roberto Rocha C. Pires (Org.); *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, v.7.
- COUTO, Amílcar Amaral.  
(2007). *Comissão de Legislação Participativa da Câmara*. Participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais de 2002 a 2006. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) Câmara dos Deputados, CEFOR, Brasília.
- DALTON, Roussel; MCALLISTER, Ian; WATTENBERG, Martin Peter.  
(2003). Democracia e identidade partidária nas sociedades industriais avançadas, *Revista Análise Social*, Portugal, vol. XXXVIII.
- DALTON, Roussel; SCARROW, Susan; CAIN, Bruce Edward.  
(2003). New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions. In: Bruce Cain *et al*; *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- GECD - Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática.  
(1999). Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Revista Idéias*, n.5/6.
- GURZA LAVALLE, Adrian.  
(2011). Após a participação: nota introdutória. *Revista Lua Nova*, n. 84.
- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela.  
(2006). Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. *Revista Lua Nova*, n.67.
- GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto.  
(2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Revista Lua Nova*, n.84.
- INSTITUTO DE ESTUDO ESTATÍSTICA APLICADA (IPEA).  
(2010). Ouvidorias Públicas e democracia. *Estados, Instituições e Democracia*, Brasília: Ipea.
- KITTILSON, Miki Caul; SCARROW, Susan E.  
(2003). Political Parties and the Rhetoric and Realities of Democratization. In: Bruce Cain *et al*; *Democracy Transformed? Expanding*

- Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies. Oxford: Oxford University Press.
- LIN, Nelson Shih Yien.  
(2010). *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 apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo.
- LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn.  
(2011). Associações, participação e representação: combinações e tensões, *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 84.
- (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Revista Lua Nova*, n. 70.
- MOISÉS, José Álvaro.  
(2011). O desempenho do congresso nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: José Álvaro Moisés (Org.); *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- PERNA, Andréa Sampaio.  
(2010). *O lado invisível da participação política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da Câmara dos Deputados do Brasil*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.).  
(2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, v.7.
- POGREBINSCHI, Tamy. et al.  
(2010). *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Relatório Final de Pesquisa. Brasília: Ministério da Justiça (Série Pensando o Direito).
- POGREBINSCHI, Tamy; SANTOS, Fabiano.  
(2011). Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. Dados – *Rev. de Ciências Sociais*, v.54, n.3.
- SANTOS, Luiz Claudio Alvez  
(2007). *A participação da sociedade na iniciativa das leis: da iniciativa popular à Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados*. Monografia de conclusão do curso de Especialização em processo legislativo da Câmara dos Deputados. Brasília.
- SANTOS, Manuel Leonardo et al.  
(2002). *Comissão de Legislação Participativa. Avaliação do Biênio 2001/2002*. Monografia apresentada como trabalho final a Escola do Legislativo de Minas Gerais. Belo Horizonte.
- SILVA, Artur.  
(2009). *Novas Arenas em disputa de torno da construção democrática no âmbito da Câmara dos Deputados: a Comissão de Legislação Participativa e a Comissão de direitos Humanos e Minorias*. Dissertação de mestrado em Ciência Política apresentada a Universidade de Brasília. Brasília.
- TATAGIBA, Luciana.  
(2011). A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: Roberto Rocha C. Pires (Org.); *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, v.7.

**Recebido em**  
novembro de 2013

**Aprovado em**  
fevereiro de 2015