

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

LUISE GOMES VIEIRA

**A LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA NO CONGRESSO NACIONAL EM
PERSPECTIVA COMPARADA**

Brasília

2013

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

LUISE GOMES VIEIRA

A Legislação Participativa no Congresso Nacional em perspectiva comparada

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de
Brasília para a obtenção de título de
bacharel.

Brasília

2013

Dedico este trabalho aos amantes da democracia e das instituições democráticas, e a todos os que acreditam na melhoria do funcionamento das mesmas.

Agradecimentos

À minha mãe, Lúcia, por todo o amor e dedicação à família acima de tudo, e ao meu pai, Eduardo, por acreditar no meu potencial e por me apresentar à política; aos meus amigos Lara e Hernane, por me aturarem por tanto tempo na alegria e na tristeza; à minha amiguinha Ana Carolina, pois sem ela eu não me formaria nunca; ao meu amigo Alexandre Ritter (Ahamz) pelas consultorias tecnológicas e de vida, aos meus amigos intercambistas, especialmente Arvinder Duggal (mom) e Deepika Nair (sis) por me mostrarem que a amizade não distingue distância nem valores culturais e pelo carinho sempre; ao meu orientador Rafael pela atenção e cordialidade; aos meus colegas de trabalho no Senado e na Câmara por fomentarem minha curiosidade; aos funcionários da CLP e CDH pela solicitude e simpatia; aos colegas do Politeia por abrangerem minha visão sobre o meu futuro profissional e a todos os que fizeram parte dos últimos 9 semestres mais incríveis da minha vida.

RESUMO

Este trabalho possui como foco analisar, em perspectiva comparada, a Legislação Participativa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a fim de evidenciar diferenças na produção final nas Comissões de Legislação Participativa das duas Casas Legislativas, diferenças estruturais, e os motivos de ambas possuírem demandas tão diferentes no período de 2007 a 2013. Para isso, foram fonte de dados os sistemas de tramitação legislativa eletrônicos da Câmara e do Senado, entrevistas com os Secretários das duas Comissões e com entidades que participaram no período. Os resultados sugerem que há uma tentativa de justificação da Legislação Participativa quase inexistente no Senado através do Programa Jovem Senado Brasileiro, e que o maior problema das duas Comissões é a obrigatoriedade de sujeição das Proposições de autoria das mesmas à apreciação em Plenário, o que torna a tramitação de Propostas Legislativas de iniciativa da sociedade civil organizada duplamente morosa, e gera incentivos negativos à participação em ambas as Casas legislativas.

Sumário

1. Introdução.....	8
2. Metodologia	10
3. Revisão Bibliográfica.....	12
3.1 Da crise da representação aos mecanismos participativos	14
3.2 Considerações sobre a CLP e a CDH	16
4. Análise Descritiva da CLP	18
4.1 Da criação e atribuições regimentais	18
4.2 Da Composição	19
4.2 Do Funcionamento Prático	19
5. Análise descritiva da CDH.....	20
5.1 Da criação e atribuições regimentais	20
5.2 Da Composição	21
5.3 Do Funcionamento Prático	22
6. Da Percepção das Entidades Participantes	23
6.1 CONDESESUL – entidade participou na CDH em 2007, e na CLP entre 2007 e 2011 (entrevista realizada em 14/11/2013).	23
6.2 COBAP – entidade participou na CDH em 2011 e 2012 (entrevista realizada dia 20/11/2013).....	24
7. Programas Institucionais de Participação Educativa.....	25
7.1 Parlamento Jovem	25
7.2 Câmara Mirim	26
7.3 Projeto Politeia	26
7.4 Projeto Jovem Senador	27
8. Novos métodos de participação.....	28
9. Análise Comparativa	29
9.1 Da criação e atribuições regimentais	29

9.2 Da composição	30
9.3 Do Funcionamento Prático	30
9.4 Da autoria das Sugestões Legislativas.....	32
9.4.1 Da autoria das Sugestões Legislativas na CLP	33
9.4.2 Análise da autoria das Sugestões Legislativas na CDH	35
9.4.3 Análise comparativa	37
9.5 Da percepção das entidades participantes	47
10. Conclusão	47
11. Referências Bibliográficas.....	49
12. Apêndices	52

1. Introdução

Há um crescente interesse nos estudos legislativos nos últimos anos, área em que esse estudo faz contribuição ao analisar comparativamente a produção da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP) e da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado (CDH), no que tange à produção em legislação participativa.

A participação democrática além do voto é presente nas discussões sobre democracia, principalmente a partir da segunda metade do século XX. Inicialmente pensada como prejudicial à estabilidade do regime democrático contemporâneo, hoje a participação é pensada com uma releitura dos pensamentos de John Stuart Mill e Rousseau, maneira pela qual o cidadão aprende a exercer sua própria cidadania (PATEMAN, 1992). A participação é, hoje, fundamental para atender demandas populares a partir do sentimento de pertencimento dos cidadãos no processo político, uma vez que a política não se faz mais exclusivamente pelas elites e nem para as elites.

A abrangência do voto nas democracias contemporâneas aumentou também a importância da *accountability*, ou seja, da necessidade de prestação de contas entre eleitos e eleitores. Dessa forma, a participação direta dos cidadãos no processo decisório é fundamental para legitimar o princípio do governo do povo pelo povo, presente no Art. 1º da Constituição Federal de 1988: “Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Em meio a um momento histórico de mobilizações sociais, a participação política é cada vez mais ressaltada nos debates sobre a democracia. As massas pedem por políticas públicas nas ruas e, no entanto, pouco se discute acerca da utilização de mecanismos institucionais já existentes, e que possuem a finalidade de atender pedidos da população, como as Comissões de Legislação Participativa no Poder Legislativo Federal.

Uma vez que os grupos de interesse possuem cada vez mais demandas concretas que não são abarcadas por partidos políticos em geral, muitas vezes por se tratar de

interesses difusos e concernentes a grupos sem expressão política, o envio de sugestões ao Legislativo de maneira direta apresenta-se como uma boa alternativa para que esses grupos sejam ouvidos.

A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP) foi pioneira nesse sentido. Criada em 2001 com o objetivo de dar uma “oportunidade real, legítima e descomplicada de participar nas decisões públicas” (QUEIROZ, 2011, p.23), a CLP já possui um histórico positivo no atendimento de demandas da sociedade civil organizada. Queiroz aponta ainda que o trabalho desta Comissão é bastante pertinente, tendo apreciado 766 sugestões em seus primeiros 10 anos de funcionamento, mas que barreiras regimentais, interesses políticos, o pouco incentivo eleitoral e a morosidade do sistema legislativo em geral impedem que mais sugestões da sociedade sejam apreciadas pelas duas casas legislativas e, conseqüentemente, transformadas em normas jurídicas.

A Comissão de Legislação Participativa do Senado Federal, por sua vez criada em 2003, teve por pouco tempo essa nomenclatura; em 2005, foi incorporada à suas atribuições as questões relativas aos Direitos Humanos, tornando-se Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Nos seus 10 anos de funcionamento, pouco de sua produtividade tem sido discutida no mundo acadêmico, ao contrário do que acontece na Câmara dos Deputados. Minha motivação encontra-se exatamente nesse fator, e este trabalho possui como objetivo explorar as atividades da CDH com relação à Legislação Participativa e traçar paralelos no funcionamento das duas comissões nas duas últimas legislaturas (2007 a 2010 e 2011 até novembro de 2013).

Gomes (2008) realizou um trabalho sobre a relação da sociedade civil e o Senado Federal, cujo objetivo foi “identificar se a instituição fornece aos cidadãos os elementos mínimos necessários à efetiva participação dos mesmos” (GOMES, 2008, p.7). Esse trabalho, por sua vez, foi focado nos primeiros 5 anos de funcionamento da CDH. A partir da leitura do mesmo, e a partir de uma coleta de dados mais recentes, foi possível perceber algumas mudanças no funcionamento da CDH desde 2008. Quais foram essas mudanças? E de que forma a CLP e a CDH diferem na produção final, no que se refere à legislação participativa?

A partir dessas perguntas iniciais, meu estudo possui como objetivo procurar tais mudanças, buscar motivos pelos quais a produção das duas comissões é, evidentemente, numericamente diferente, e também analisar o perfil dos atores políticos que buscam participação através dessas comissões – seriam eles os mesmos ou diferentes? Nesse trabalho, a produção final das comissões é entendida como o recebimento de Sugestões Legislativas e a transformação das mesmas em Propostas Legislativas capazes de tramitar nas Casas Legislativas. Há ainda a produção inicial, que se refere à apresentação de Sugestões Legislativas, que são protocoladas no sistema de tramitação eletrônica; esse tipo de produção deverá também ser analisada ao longo da pesquisa.

A análise comparativa teve como objetivo principal analisar o grau de eficácia das duas comissões, de acordo com o propósito de suas criações, a fim de identificar seus méritos e falhas, e proporcionar o redirecionamento de esforços em atenção ao objetivos traçados inicialmente por seus idealizadores.

O trabalho está estruturado em tópicos; inicialmente, a revisão bibliográfica (tópico 3) trata de teorias da participação e também de estudos já realizados sobre a CLP e CDH. Em seguida, faço a análise descritiva da CLP e da CDH (tópicos 4 e 5), tratando de temas como a criação e atribuições regimentais, a composição e o funcionamento prático das mesmas. Logo após, insiro a percepção das entidades que entrevistei (tópico 6), e também um tópico acerca dos programas institucionais de participação educativa (tópico 7), e outro sobre os novos métodos de participação (tópico 8). Por fim, minha análise comparativa (tópico 9) possui a mesma estrutura da análise descritiva, com o objetivo comparativo. Acrescentei também nesta análise uma comparação da autoria das Sugestões Legislativas protocoladas, e também uma análise comparativa da percepção das entidades que participaram.

2. Metodologia

O design comparativo de pesquisa foi escolhido para possibilitar a busca das similaridades e das diferenças nos casos escolhidos – a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP) e a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado (CDH). A razão de um estudo comparativo entre as duas comissões, no que tange à Legislação Participativa, se deve à necessidade de

preenchimento de lacunas sobre informações à CDH, uma vez que existia apenas um estudo sobre suas atividades, enquanto há uma pluralidade de esforços para analisar as atividades da CLP desde a sua criação. A partir deste pressuposto, a análise comparativa permitiu também verificar se as duas comissões possuem padrões similares de produtividade, uma vez que possuem estruturas e objetivos similares, e funcionam em casas legislativas complementares. O corte temporal deste estudo são as duas últimas legislaturas (53^a e 54^a), ou seja, de 2007 a 29 de outubro de 2013.

Primeiramente, a comparação se dá a partir da estrutura organizacional das duas comissões, suas atribuições regimentais e as demais regras que regem seu funcionamento, que podem ser encontradas no site da Câmara e do Senado Federal.

Além desse tipo de análise, também faz parte da comparação uma análise de dados secundários obtidos através dos sistemas eletrônicos de tramitação legislativa de ambas as casas, que compõem minha análise de produtividade das Comissões. Nessa abordagem, são indicadas as sugestões apresentadas a partir de 1º de janeiro de 2007 a 29 de outubro de 2013, seguida pela identificação de quais, e quantas delas foram transformadas em propostas legislativas. O objetivo é verificar que porcentagem dessas sugestões são realmente aproveitadas, qual é o caminho que elas traçam a partir da transformação em Proposição Legislativa, em que estágio elas se encontram atualmente, e quantas conseguiram ultrapassar os limites da casa iniciadora, serem apreciadas na casa revisora, e, finalmente, virarem norma legal. Observa-se que algumas sugestões não fazem esse caminho, como a sugestão de Indicação e de realização de Audiência Pública, e estas são tratadas separadamente em ambas as comissões.

Em acréscimo aos dados secundários, e seguindo a recomendação de GIL (2010), utilizei múltiplas técnicas de coletas de dados para dar base ao estudo comparativo. Uma das estratégias complementares é a realização de entrevistas com os secretários das duas comissões, CDH e CLP, para verificar o posicionamento deles com relação ao funcionamento, organização e produtividade das respectivas comissões. Ao envolver uma estratégia qualitativa de pesquisa em um estudo comparativo, Bryman (2012) considera tratar-se de um “multiple-case study”, ou um estudo de casos-múltiplos, que possui como objetivo a análise comparativa para a construção de uma teoria mais forte do que a utilizada para estudos de casos isolados.

Ainda em complementação aos dados obtidos de forma quantitativa, busquei entrevistar algumas entidades que participaram nas Comissões, selecionando alguns casos de múltipla participação na mesma Comissão, e outros de participação nas duas casas legislativas, a fim de obter a percepção da experiência que elas tiveram com este mecanismo de participação.

A princípio, selecionei a **Federação Única dos Petroleiros** (FUP), que fez contribuição na CLP em 2008, e na CDH em 2009; o **Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul**, que participou múltiplas vezes na CLP (2007, 2008, 2009, 2010 e 2011), e também na CDH (apenas em 2007); a **Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas** (COBAP), que participou através da CDH em anos contínuos (2011 e 2012), e o **Instituto de Estudos Socioeconômicos**, que participou múltiplas vezes na CLP (2009, 2010, 2011 e 2013). No entanto, não obtive resposta aos e-mails enviados e às ligações feitas à FUP e ao INESC, o que inviabilizou que as percepções pudessem ter caráter representativo. A entrevista com o CONDESESUL foi realizada via e-mail, e com a COBAP, por telefone.

Em seguida, faço uma análise dos programas institucionais de participação educativa da Câmara e do Senado, com o intuito de esclarecer seus objetivos formais e verificar como eles funcionam em ambas as casas.

Em acréscimo à análise das duas Comissões, faço uma breve descrição dos novos instrumentos de participação da sociedade no processo legislativo o portal *e-democracia*, da Câmara dos Deputados, e o portal *e-cidadania*, do Senado Federal, a fim de verificar de quais outras formas a sociedade pode sugerir propostas legislativas no Congresso Nacional.

3. Revisão Bibliográfica

Para adentrar na questão da participação popular, primeiramente a diferenciarei do que chamamos hoje de democracia. A democracia é um termo grego, que em sua origem, se manifestava na participação ativa de todos os homens cidadãos gregos nas decisões políticas. Esse tipo de democracia é o que hoje chamamos de democracia direta, e por motivos diversos, não é mais considerado como uma alternativa viável de

forma de organização política; hoje, o conceito de democracia refere-se à democracia representativa.

A ideia de representação já havia surgido na Idade Média, mais especificamente na Inglaterra em 1688, mas possuía funcionalidade diferente da ideia de representação moderna e contemporânea, uma vez que era elitista, e ao povo reservava-se o direito de deposição do governo apenas em casos extremos. A representação moderna trata de representação de interesses coletivos, ou coletivos para setores específicos da sociedade. Wollheim(1999) cita Hindess e Hirst e seu conceito de representação, que significa apenas representação de algo, e não uma verdade reproduzida. Dessa forma, a representação não garante a reprodução de interesses dos representados, mas o resultado da coalizão entre esses diversos interesses representados.

De maneira geral, o povo ocidental considera a democracia liberal representativa como a fórmula mais viável para qualquer tipo de sociedade, ou a única possibilidade operativa atual (Wollheim, 1999). Sobre a inevitabilidade da democracia: “Na democracia, contamos as cabeças para evitar parti-las” (Fitz-James Stephen, *apud* Wollheim, 1999, p.108).

Wollheim (1999) apresenta ainda o “paradoxo do autogoverno”, de Bernard Bosanquet: “Se o povo governa, quem sobre pra ser governado?” (Wollheim, 1999, p. 101); a resposta seria que os governantes também são governados. Esse pensamento faz parte da teoria liberal, onde os poderes e o povo limitam os próprios poderes e o povo. No Brasil, Apesar da participação estar cada vez mais fazendo parte de nossa democracia, ainda não podemos considerar que os governantes sejam governados de maneira isonômica face aos governados. O povo ainda não governa, e os governantes ainda não são governados.

O Brasil atual possui uma organização política que mistura (em medidas não equivalentes, nota-se) mecanismos participativos e representativos; os teóricos da participação contemporâneos já não acreditam que a representação é antitética à participação, mas que os dois modelos podem ser beneficentemente complementares.

Santos (2007) cita três formas de participação definidas por Sani: a presença(forma passiva), a ativação(manifestações, protestos) e a participação em seu sentido estrito, como contribuição individual para o processo decisório. Nesse estudo,

consideraremos a participação em seu sentido estrito, ou seja, como método de interferência direta nos debates políticos legislativos.

3.1 Da crise da representação aos mecanismos participativos

Considerando-se que “a representação é necessária porque a rede da vida social moderna frequentemente vincula a ação de pessoas e instituições num determinado local a processos que se dão em muitos outros locais e instituições” (YOUNG, 2006, p.144), a crise democrática hoje se refere conseqüentemente à crise da representação, fenômeno, presente nas principais democracias contemporâneas, e é resultado não apenas da insuficiência do mecanismo de representação política na sociedade, mas também do distanciamento entre os anseios da sociedade e o que é normalmente discutido no parlamento. Resumindo esse sentimento, a democracia representativa é um “governo do povo no qual o povo não estará presente no processo de tomada de decisões” (MIGUEL, 2005, p.26).

Algumas ideias de representação já não fazem mais sentido na sociedade contemporânea, como o “mandato livre”, aquele através do qual o político deve representar a nação agindo com base na razão, e como também o “mandato imperativo”, através do qual o representante atua como um tipo de delegado dos constituintes. Para Luis Felipe Miguel (2005), as democracias contemporâneas implicam em uma capacidade de representação multifuncional, potencial não abarcado pelas as categorias acima mencionadas.

Para Iris Marion Young, “o representante não pode retratar nem a identidade de qualquer outra pessoa nem a identidade coletiva de um eleitorado” (YOUNG, 2006, p. 157). Isso corrobora a ideia de que o mandato imperativo e o mandato livre não são alternativas viáveis de representação.

Luis Felipe Miguel (2005) considera que os principais problemas da representação são a separação entre governantes e governados; a formação de uma elite política distanciada da massa e a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e dos representantes. Os efeitos da crise da representação são o desencanto com mecanismos representativos, elevados índices de abstenção eleitoral, baixa lealdade partidária e

manifestações de alienação (MIGUEL, 2005, p. 27), como no jargão repetido nas ruas em julho deste ano, de que determinado político “não me representa”.

A solução aos problemas da representação através de mecanismos democráticos veio, historicamente, a partir da criação de mecanismos de *accountability*, seja ela horizontal, representada pelo mecanismo de freios e contrapesos entre os poderes, ou vertical, representada pelo pressuposto “juízo” dos eleitores sobre a ação de seus representantes, através do voto.

No momento pós-guerra-fria, no qual a democracia passa a ser o único tipo de governo aceito pelo ocidente, Dahl demonstrou que apesar de as pessoas acreditarem veementemente nos valores democráticos, as instituições democráticas não gozavam da mesma credibilidade que as legitimasse (DAHL, 2000, *apud* Miguel, 2005). A partir desse momento, mesmo a *accountability* estaria limitada; Para Luis Felipe Miguel, a *accountability* não é capaz de proteger minorias políticas (MIGUEL, 2005), logo, não é um instrumento capaz de garantir que a representatividade seja democrática no sentido de que a vontade dos políticos esteja vinculada aos anseios da população.

A falta de *accountability* por sua vez fez surgir novas alternativas à representação, e mesmo que elas pareçam ter sua aplicação distante da realidade, servem como ótimas críticas à representação presente nas democracias contemporâneas. Para Miguel (2005), as principais alternativas são a implantação do sistema de cotas, e a substituição das eleições por sorteio. Resumidamente, a seleção aleatória utiliza a similitude da população e representantes como substituição à *accountability*, enquanto a reserva de vagas utiliza a similitude como complemento à *accountability*.

Apesar de esses dois mecanismos garantirem a representação mimética ou a representação de minorias múltiplas no cenário político, não existe garantia de que todos os cidadãos se sentiriam devidamente representados, uma vez que esses arranjos institucionais garantem apenas que os representantes “se pareçam”, e não que eles obrigatoriamente iriam lutar por suas causas. Para Young, a representação envolve três elementos: interesses, opiniões e perspectivas; a adoção do sistema de cotas, por exemplo, apenas garante que as opiniões sejam semelhantes (YOUNG, *apud* MIGUEL, 2005, p. 36).

Partindo do pressuposto de que a representação é necessária nas democracias contemporâneas, tanto pela dinâmica da vida social atual quanto pela pluralidade de locais e instituições em que acontecem as decisões políticas, a falta do sentimento de representação está ligada, em grande medida, à falta de mecanismos institucionais de participação popular (YOUNG, 2006), pois não há melhor e mais irrefutável representação do que a participação própria nos processos de decisão política.

A representação e a participação são ideias que devem ser complementares, e não excludentes, nas democracias atuais (YOUNG, 2006). Dessa forma, um novo tipo de *accountability (social accountability)* é pensado, com o objetivo de melhorar as condições de governança, as políticas e serviços públicos e o “empowerment”, ou seja, a distribuição de poder na sociedade (WORLD BANK, 2005).

Por fim, “[u]ma sociedade é mais plenamente democrática quanto mais possui fóruns patrocinados pelo Estado e fomentados pela sociedade civil para discussões sobre políticas” (YOUNG, 2006, p.144).

Se as instituições democráticas vivem uma crise de legitimidade, e se a participação institucional é tida como necessária para alcançar a democracia plena, as Comissões de Legislação Participativa nas duas casas legislativas seriam, de acordo com seu propósito de criação, um dos fóruns patrocinados pelo Estado e fomentados pela sociedade civil, capazes de absorver demandas de minorias políticas e ajudar no processo de legitimação das instituições democráticas perante a sociedade. Após mais de 10 anos da criação da primeira delas, é de se esperar uma participação significativa da sociedade civil organizada no processo legislativo. Resta averiguar até onde a teoria encontra a prática democrática contemporânea.

“[O] indivíduo é mais livre onde ele coopera com seus iguais na feitura das leis” (G. D. H. Cole, 1919, *apud* Pateman, 1992).

3.2 Considerações sobre a CLP e a CDH

Nivaldo Adão Ferreira Júnior é responsável pela autoria de diversas publicações com o objetivo de avaliar o desempenho e o papel da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP). O primeiro de seus estudos, de 2007, foi

direcionado aos primeiros 5 anos de funcionamento da comissão, avaliando a efetividade da comissão como ferramenta de interação entre a sociedade e o parlamento, por meio de análise de discurso as publicações institucionais sobre a comissão. A última de suas publicações, de 2013, já foca na análise da baixa efetividade da Comissão em influenciar a produção legislativa da Câmara.

Suas pesquisas sugerem que a CLP é apenas um instrumento formal com o intuito de aliviar a pressão popular sobre o parlamento e seus membros, e que a Comissão não dá voz a grupos apartados do processo democrático (Ferreira Jr, 2013).

Ainda segundo Ferreira Jr (2013), a CLP não possui força política suficiente para alterar a agenda do Congresso; nela, grupos minoritários devem submeter-se a regras das forças majoritárias (Ferreira Jr, 2013, p. 57); com relação a regras das forças majoritárias, o autor refere-se à agenda do Plenário, dominada pelo Executivo.

“Se o intuito da CLP foi o de instituir uma democracia com mais participação, de forma efetiva, as regras regimentais e a práxis da Casa impediram o alcance dos objetivos. Se o intuito era criar ferramenta meramente formal, esvaziada de poder, tem-se plenamente configurada a CLP para os propósitos que lhe foram reservados” (Ferreira Jr, 2013, p. 58)

Ao contrário da CLP, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado possui um campo teórico pouco explorado. Sobre seu funcionamento e produtividade apenas há um estudo desde sua criação em 2003; Gomes (2008) argumenta em seu estudo que a representação no Senado Federal continua clássica e conservadora, e que a estrutura da CDH não contribui para uma efetiva participação da sociedade (GOMES, 2008, p. 36).

A autora elenca motivos estruturais como o baixo número de funcionários à época (4), a falta de transparência no acompanhamento de SUGs protocoladas entre 2003 e 2005, a falta de cartilhas de divulgação do trabalho da Comissão e da importância da participação no contexto institucional e ao acúmulo de funções da Comissão a partir de 2005 (Legislação Participativa e Direitos Humanos).

Considerando os estudos anteriores sobre a CLP e a CDH, além do potencial participativo elencado acima, delineei meu trabalho com o intuito de verificar, de maneira comparativa, se as afirmativas acerca das Comissões se mantêm, e verificar

também o que os novos dados levantados nas últimas duas legislaturas podem revelar sobre o funcionamento de ambas as Comissões.

4. Análise Descritiva da CLP

4.1 Da criação e atribuições regimentais

A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP) foi criada a partir do Projeto de Resolução nº 151 de 2001 da Mesa Diretora, à época presidida pelo Deputado Aécio Neves, e consolidada pela Resolução da Câmara nº 21 de 2001. A justificação oficial de sua criação veio, primeiramente, pelo reconhecimento do distanciamento do mecanismo de representação política da sociedade, e também do distanciamento entre os anseios da sociedade e o que é normalmente discutido no parlamento.

"Com esta Comissão, pretende-se, com mais rapidez e agilidade, transformar em norma jurídica ou medidas governamentais necessárias as sugestões e as propostas da sociedade civil. Com ela, pretende-se fortalecer o papel que a Câmara tem na articulação dos interesses da nação como um todo por meio de um corpo parlamentar especializado no recebimento, triagem e encaminhamento de propostas oriundas diretamente da população, transformando tais propostas em ação parlamentar imediata" (BRASIL, PRC 151/2001).

Também é mencionado pelo então Presidente, a eliminação de barreiras de acesso dos mecanismos de iniciativa popular. Ainda na justificação, o Presidente menciona outras funções específicas da CLP:

"Além de propor legislação com base em sugestões e reclamos acolhidos do cidadão brasileiro, a Comissão de Legislação Participativa aqui proposta teria também poderes para propor a fiscalização da administração pública e garantir que direitos individuais e coletivos garantidos por lei sejam cumpridos de fato, e não apenas de jure" (BRASIL, PRC 151/2001).

A partir dessa justificativa, é de se pensar que a CLP seria um instrumento bem formulado e de grande utilidade para seus propósitos de criação. Nela, de 2007 a 29 de outubro de 2013, foram apresentadas 353 Sugestões Legislativas, por 98 entidades diferentes.

4.2 Da Composição

De acordo com as regras da Câmara, nenhum deputado poderá fazer parte de mais de uma comissão permanente como titular, com algumas exceções, dentre elas a da CLP. Não há restrições quanto ao número de comissões em caráter de membro suplente. Dos 18 titulares e 18 suplentes na CLP, apenas 15 titulares ocupam as vagas, e 9 suplentes¹.

Com relação à presidência da Comissão, há uma diversidade partidária, sendo que algumas vezes ela foi presidida por partidos menos expressivos politicamente, como se vê abaixo:

QUADRO 2: Presidentes da CLP de 2007 a 2013.

ANO	PRESIDENTE
2007	Dep. Eduardo Amorim (PSC/SE)
2008	Dep. Adão Pretto(PT/RS)
2009	Dep. Waldir Maranhão (PP/MA)
2009	Dep. Roberto Britto (PP/MA)
2010	Dep. Paulo Pimenta (PT/RS)
2011	Dep. Vitor Paulo (PRB/RJ)
2012	Dep. Anthony Garotinho (PR/RJ)
2013	Dep. Lincoln Portela (PR/MG)

4.2 Do Funcionamento Prático

Para que possa ser apreciada na CLP, a SUG deve ser recebida pela comissão acompanhada de documentos que comprovem a existência da entidade (estatuto da entidade ou registro em órgão do Ministério do Trabalho), documentos que comprovem a composição da diretoria da entidade e a ata da reunião em que a decisão de enviar a sugestão foi aprovada (BRASIL, 2012, p. 16). Segundo o Secretário da CLP, Cláudio

¹ Composição analisada em 24/07/2013

Paes, uma das dificuldades é reunir esses documentos, principalmente a ata em que a Sugestão foi pauta da reunião; a equipe técnica da Comissão tem que cobrar tais documentos para que a SUG siga sua tramitação normalmente. É importante ressaltar que as Sugestões que não apresentaram os documentos necessários não entram na contagem do sistema de tramitação, pois são barradas ainda na apresentação à secretaria, sem exame de mérito. Os meios pelos quais a SUG pode ser enviada são: carta, fax, por meio eletrônico (e-mail) ou até mesmo pessoalmente.

A partir daí, a Sugestão é numerada e distribuída a um relator, que irá apresentar um parecer em reunião da comissão. Caso aprovada, a SUG tem a tramitação decidida pela mesa diretora, e não pode ter caráter conclusivo por se tratar de proposição de autoria de comissão (Art. 24, parágrafo II, alínea “d” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Dessa forma, mesmo que a SUG seja apreciada e aprovada por todas as comissões, esta deve concorrer com o espaço da ordem do dia no Plenário para seguir sua tramitação.

Segundo Ferreira Jr, “[a] agenda de discussões do Plenário da Câmara não contempla as proposições de origem da CLP, salvo a única exceção oriunda de um grupo social já empoderado” (FERREIRA Jr, 2013, p. 50), contribuindo para o enfraquecimento da produção em potencial da CLP.

As regras internas da CLP ainda exigem que, em caso de Sugestão que contemple Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Requerimento de Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e Projeto de Decreto Legislativo (PDC) para convocação de plebiscito ou referendo, a responsabilidade da coleta de assinaturas de 1/3 dos membros da Câmara, ou 171 parlamentares, é de responsabilidade da proponente, ou seja, da entidade autora da Sugestão.

5. Análise descritiva da CDH

5.1 Da criação e atribuições regimentais

A Comissão de Legislação Participativa do Senado Federal, foi pensada a partir de Projeto de Resolução do Senado nº 57/2001, e consolidada na Resolução do Senado

Federal nº 64 de 13 de dezembro 2002. Nesse caso, a justificação do projeto não está disponível ao público, uma vez que não existe avulso da matéria no site nem do parecer do relator no site. Em 2005, a Comissão teve alterações aditivas em sua competência, descritas no Art. 102-E do Regimento Interno, a partir da Resolução do Senado Federal nº 1/2005, a partir da qual a Comissão alterou seu nome para Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

Na justificativa do Ato da CDH nº 1/2006, que complementa as regras de participação na CDH, o Senador Cristovam Buarque já elenca algumas falhas iniciais percebidas na Comissão:

"Tem-se notado que as sugestões encaminhadas sem relação com objeto da entidade proponente são arquivadas por serem desprovidas de conteúdo material que as viabilizem. Diversas entidades, em virtude da boa fé, demandam ao Legislativo alterações no ordenamento jurídico sem o conhecimento material, obtido da vivência objeto da entidade. Tais requerimentos, invariavelmente, não prosperam por absoluta carência material da propositura e são arquivados, exaurindo significativamente a capacidade da força de trabalho da secretaria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa" (BRASIL, Ato da CDH nº 1/2006).

De 2007 a 29 de outubro de 2013, a CDH recebeu 67 SUGs, de 33 entidades diferentes.

Apesar de apresentarem número de sugestões recebidas bastante divergente, as regras das duas Comissões são em geral parecidas. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados permite que enviem Sugestões Legislativas (SUGs) “associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos”.

Já na CDH, são permitidas apresentações de Sugestões Legislativas por “Pessoas Jurídicas de direito privado (as associações e as fundações), organizações, partidos políticos sem representação no Congresso Nacional, órgãos de Classe, Sindicatos e Entidades científicas”.

5.2 Da Composição

No Senado Federal, a participação como titular em comissões é limitada a até 3 comissões permanentes, assim como a participação como suplente. Das 19 vagas entre

titulares e 19 entre os suplentes, apenas 11 estão ocupadas por titulares, e 9 pelos suplentes.

Com relação à presidência das Comissões, há uma hegemonia partidária na CDH no período estudado. Nos últimos quatro biênios, três foram presididos por Senadores do PT:

QUADRO 1: Presidentes da CDH de 2007 a 2013.

ANOS	PRESIDENTE
2007-08	Sen. Paulo Paim (PT/RS)
2009-10	Sen. Cristovam Buarque (PDT/DF)
2011-12	Sen. Paulo Paim (PT/RS)
2013-14	Sen. Ana Rita (PT/ES)

5.3 Do Funcionamento Prático

A CDH, por sua vez, estabelece no Art. 4º do Ato nº 1 de 2006 que as entidades aptas a apresentar Sugestões Legislativas devem, no ato de envio, apresentar também:

“Cópia autêntica do registro dos atos constitutivos no competente cartório de registro civil das pessoas jurídicas, com as averbações, se necessário ao seu funcionamento, da inscrição junto ao Estado, a fim de comprovar a existência da signatária”

Além de "documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva e os responsáveis, judicial e extrajudicialmente, pela entidade, à época da sugestão". Os meios pelos quais a SUG pode ser enviada são apenas por correspondência ou pessoalmente; de acordo com funcionários da comissão, a forma eletrônica (e-mail) não é aceita por não estar de acordo com o Art. 410 do Regimento Interno do Senado Federal, que exige que os documentos enviados ao Senado sejam datados e assinados.

O caminho que a Sugestão Legislativa percorre na CDH é bem parecido com o da CLP. Após ser recebida na secretaria da Comissão, esta é numerada e distribuída a um relator, que apresenta parecer sobre admissibilidade ou não da Sugestão. Caso aprovada, esta segue para a Mesa Diretora onde há o despacho de tramitação.

Assim como na Câmara, há restrições regimentais (Art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal) para a tramitação terminativa de projetos da CDH ou de autoria de qualquer outra Comissão, de modo que não é possível que o projetos provenientes de Sugestões Legislativas tenham caráter terminativo, fazendo com que sua tramitação seja mais lenta do que projetos de autoria de Senadores, por exemplo.

O Art. 12 do Ato nº 1/2006 diz que o “Relatório que concluir pela admissibilidade de Proposta de Emenda à Constituição deverá conter as assinaturas de, no mínimo, um terço dos membros do Senado Federal”, mas não atribui a responsabilidade de coleta das mesmas às entidades proponentes. Dessa forma, presume-se que a coleta de assinaturas é de responsabilidade da Comissão, já que é atribuída a ela a autoria das propostas legislativas. Não há regras específicas para a coleta de assinatura de outros tipos de proposição.

6. Da Percepção das Entidades Participantes

6.1 CONDESESUL – entidade participou na CDH em 2007, e na CLP entre 2007 e 2011 (entrevista realizada em 14/11/2013).

De acordo com o representante da entidade, Sr. André Luis Melo, “O sistema da Câmara parece ser mais organizado, apesar de no Senado haver uma possibilidade de apresentar até PEC, mas no Senado nem fizeram a audiência pública sobre assistência jurídica que aprovaram². Não houve muito resultado na participação no Senado, o sistema de acompanhamento era mais difícil”.

A diminuição de participação da entidade na CLP entre 2011 e 2013 foi atribuída aos poucos resultados obtidos devido à falta de apreciação das SUGs em plenário. O presidente da entidade também ressaltou que o lobby exercido por algumas corporações profissionais dificultaram a tramitação de projetos do Conselho, e que essas corporações visam uma “dependência social” da sociedade civil organizada. Além disso, ele acrescentou que teve menos tempo para elaborar Sugestões e enviar à Brasília nos últimos anos.

² Aqui ele se refere à SUG 8/2007, que até o momento estava sem a identificação do autor. Ela foi apresentada em 2007 e aprovada em 2009, mas até a data da entrevista (14/11/2013), o evento não havia sido realizado.

Ao notar a diminuição do envio de SUGs dessa entidade à CLP, questionei se eles começaram a utilizar outros canais além da Comissão para enviar suas ideias. O Sr. André Luis Melo disse que além da CLP, o Conselho utilizou também o contato individual com Senadores e Deputados, e que obteve alguns resultados e até melhorias de suas ideias iniciais. Além disso, o Conselho também teve participação em outras Comissões da Casa, com resultados. Com relação à participação da sociedade, especialmente do meio jurídico, na produção legislativa, ele ressalta que “A maioria acha que não é um mundo acessível e são apenas intérpretes e não agentes de mudança social. De qualquer forma parece que alguns projetos inspiraram alguns projetos ao levantar a discussão sobre o tema”.

6.2 COBAP – entidade participou na CDH em 2011 e 2012 (entrevista realizada dia 20/11/2013).

Segundo o representante da entidade, Sr. Richard Casal, há participação constante e acompanhamento das reuniões da CDH. A COBAP acompanhou matérias relevantes como o estatuto do idoso. Em sua perspectiva, a receptividade das Sugestões no Senado sempre foi boa; a entidade sente êxito tanto na tramitação em comissões como na tramitação em plenário. A participação preferencial através do Senado como Casa Iniciadora deve-se à comprovação por parte da entidade que, para os assuntos de interesse dos aposentados, não há um engajamento dos Deputados, mesmo aqueles com mais tempo de casa. Além disso, a tramitação da Câmara é muito mais morosa; “no Senado é rápido, na Câmara leva 10 anos”.

Ao ser questionado sobre a utilização de outros métodos de participação e envio de sugestões, o Sr. Richard declarou que, de fato, a Confederação tem um apadrinhamento de propostas pelo Senador Paulo Paim, responsável pela comunicação entre a Confederação e o Senado tanto em matérias legislativas quanto na realização de Audiências Públicas. Matérias como o fim do fator previdenciário, a defasagem das aposentadorias e planos de saúde foram tratadas por intermédio do Senador. “O Senador Paulo Paim é nosso elo com o Senado”. Assim, apesar de o Sen. Paulo Paim ser atuante na CDH, descarta-se a utilização da CDH como meio institucional relevante de participação política por essa entidade.

O representante da entidade manifestou-se ainda com relação à diferença entre o perfil dos senadores e deputados; segundo ele, os senadores são menos suscetíveis à manipulação por pressões externas e pelo posicionamento do governo, “são veteranos”. Ele mencionou também que matérias que tiveram sucesso relativamente rápido no senado estão engavetadas na Câmara, como a discussão sobre o fator previdenciário.

7. Programas Institucionais de Participação Educativa

Os programas institucionais de participação educativa são todos os programas nos quais a participação de estudantes de diversas faixas etárias é incentivada por um tipo de simulação dos trabalhos das duas casas legislativas, o Senado e a Câmara. Na Câmara dos Deputados existem atualmente três programas desse tipo; no Senado há um. Todos os programas possuem como objetivo geral proporcionar a proximidade dos assuntos legislativos com os cidadãos comuns através da vivência simulada no ambiente legislativo.

Os programas sediados na Câmara são o “Parlamento Jovem”, o “Câmara Mirim” e o “Politeia”, este último sendo uma parceria entre a Câmara dos Deputados e a Universidade de Brasília. O Programa Jovem Senador, por sua vez, é promovido pelo Senado Federal.

A descrição desses programas se torna necessária pois são ações de incentivo à prática da cidadania e da participação de jovens e crianças. No entanto, como foi verificado no caso da CDH, esse tipo de ação de estreitamento das relações do Congresso com as camadas mais jovens da sociedade pode estar sendo utilizada para fins diversos à sua finalidade. Vejamos os programas existentes.

7.1 Parlamento Jovem

O Parlamento Jovem foi criado pela Resolução nº 12/2003 da Câmara dos Deputados e regulamentado pelo Ato da Mesa nº 49/2004. De acordo com as regras oficiais, o objetivo geral é “possibilitar a estudantes do ensino médio/técnico das escolas públicas e privadas brasileiras o exercício da cidadania, da representação política, da

vivência do processo legislativo e da liderança, por meio de sua diplomação, posse, investidura e atuação em mandato legislativo”, a fim de “difundir o processo democrático e despertar para a reflexão crítica e a representação política”.

Para se inscrever, os alunos devem enviar Projetos de Lei à Secretaria de Educação de seu Estado, que submeterá suas escolhas ao Conselho Nacional dos Secretários de Educação, que por sua vez enviará à Câmara dos Deputados, responsável por avaliar e pontuar os PLs de acordo com critérios de correção pré-estabelecidos.

De acordo com o Ato nº 49/2004, parágrafo 1º, “As proposições aprovadas serão encaminhadas à Comissão de Legislação Participativa”. Isso implicaria que as proposições aprovadas anualmente no Parlamento Jovem virassem Sugestões Legislativas; no entanto, isso nunca ocorreu. Apenas 3 projetos fictícios tornara-se reais nas 10 edições do programa, ressaltando-se que os mesmos não foram encaminhados à CLP, mas sim intermediados pelo Deputado Lobbe Neto – PLs 1693, 1695 e 1696 de 2007.

7.2 Câmara Mirim

O Câmara Mirim é um programa com o intuito educativo promovido pelo *Plenarinho*, onde acontece uma simulação de uma sessão ordinária da Câmara dos Deputados. É composto por alunos de escolas públicas ou privadas do 5º ao 9º ano do ensino fundamental que apresentam, debatem e votam três projetos de lei previamente selecionados pela organização do evento. A inscrição pode ser feita através da escola ou de Câmaras Mirins Municipais já cadastradas no portal do *Plenarinho*, que serão sorteadas para participar do programa. O evento comporta até 400 crianças, e não possui previsão alguma de possibilidade de envio de Sugestões Legislativas à CLP, ou qualquer tipo de transformação de suas discussões em projetos reais.

7.3 Projeto Politeia

Trata-se de uma parceria entre o Instituto de Ciência Política e a Câmara dos Deputados. O projeto é completamente gerenciado por alunos da Universidade de

Brasília, que formularam suas regras internamente. Uma vez que não é um evento institucionalmente da Câmara dos Deputados, também não possui prerrogativa de apresentação de SUGs à Casa. O objetivo oficial é “oferecer a seus participantes conhecimento e vivência das atividades políticas do parlamento” e “aprimorar a relação entre Estado e sociedade civil e, assim, proporcionar experiências práticas do processo político brasileiro.”

Em 2013 houve fortalecimento da parceria institucional entre o Instituto e a Câmara dos Deputados, que proporcionou aos participantes da simulação acesso a cursos oferecidos pela Câmara, intercâmbio de professores entre o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP) e o IPOL. Além disso, a Câmara dos Deputados cede os plenários das Comissões e o Plenário Ulysses Guimarães para o funcionamento do Projeto, durante o período de recesso parlamentar, em julho.

7.4 Projeto Jovem Senador

O Projeto Jovem Senador parte integrante do Programa Senado Jovem Brasileiro, composto também por um concurso de redação. Os participantes devem ser estudantes de ensino médio de escolas exclusivamente públicas, estaduais ou do Distrito Federal. Exclui-se por esse critério as instituições Federais e as escolas do ensino privado, o que não ocorre em nenhum dos programas da Câmara dos Deputados.

A seleção é feita a partir da escrita de uma redação que será enviada à escola, que encaminhará as melhores redações às Secretarias Estaduais de Educação que, por fim, enviam ao Senado Federal para análise da Comissão Julgadora do Senado. Serão escolhidos 27 estudantes, representando seus respectivos Estados ou Distrito Federal.

A simulação dura três dias, e o art. 20, parágrafo único, da RES 42/2010 prevê ainda que os Projetos aprovados e publicados terão o tratamento de Sugestão Legislativa, prevista no art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal. Disso decorre que não haverá um encaminhamento para conhecimento da Comissão, mas realmente uma transformação sumária em Sugestão Legislativa. Por essa razão, desde a primeira edição do Projeto Jovem Senador, 27 Sugestões Legislativas possuem autoria do mesmo.

8. Novos métodos de participação

Os novos métodos de participação referem-se à tentativa de aproximação da sociedade brasileira e do parlamento por meio de atuação em páginas interativas, onde o cidadão pode informar-se sobre o processo legislativo e sobre temas que estão em discussão no Congresso Nacional. A proposta de análise desses métodos possui um caráter mais ilustrativo que substancial, uma vez que não existem dados de participação suficientes para considerá-los passíveis de inclusão na análise comparativa da participação em ambas as casas.

A iniciativa da Câmara chama-se “e-democracia”, enquanto no Senado possui o nome de “e-cidadania”.

O portal “e-democracia” é uma página interativa, que reúne atividades também de redes sociais como o *facebook* e *twitter*, onde o cidadão pode frequentar fóruns de discussão (“Espaço Livre”), participar de eventos interativos como Audiências Públicas e participar de debates acerca de projetos já existentes, através da “Comunidade Legislativa”. Esses debates são acompanhados pelos parlamentares envolvidos com a matéria, como autor e relator.

A participação nesse portal é condicionada a um cadastro simples, com nome, e-mail e Estado da Federação. A partir daí, o usuário pode acessar esses serviços acima mencionados.

Apesar de existir um campo onde o cidadão pode expressar suas ideias, não há garantias de que essas ideias terão qualquer tipo de encaminhamento na Câmara; não há regras de funcionamento, e o mecanismo parece ser apenas ilustrativo.

Já o portal “e-cidadania” reúne mais serviços, como a possibilidade de mensagens aos senadores ou ao Senado, fiscalizar os gastos do governo, votar em enquetes, acessar os cursos gratuitos do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), além de elaborar uma Ideia Legislativa.

A Ideia Legislativa, ao contrário da Sugestão Legislativa, é uma ideia de iniciativa particular, não exigindo toda a documentação concernente à sociedade civil organizada; disso decorre que qualquer cidadão pode apresentar sua Ideia Legislativa (IL). Além disso, a Ideia não deve estar no formato de Projeto de Lei, o que facilita o

acesso do serviço àqueles que não dominam a técnica legislativa. Trata-se de um preenchimento de quadros relativos à área temática, ideia central, identificação do problema e exposição de ideias. Depois de enviada, a ideia é avaliada em até 7 dias pelos responsáveis pelo portal, e caso preencha os pré-requisitos, a Ideia fica sujeita à apoios durante 4 meses no portal. A IL que obtiver 20.000 apoios transforma-se em Sugestão Legislativa e passa a tramitar na CDH. É possível ainda acompanhar a IL.

De acordo com estatísticas divulgadas na página do Facebook do E-cidadania, desde a criação desse mecanismo já foram publicadas 793 ideias, com 55.083 apoios totais, e 296 pedidos de Audiência, com 469.015 apoios totais. A média semanal de visitaçao do Portal E-cidadania este ano é de 29 mil usuários, já contabilizadas 1,3 milhões de visualizações do portal este ano.

Ainda como mecanismos em formaçao, esses novos métodos de participaçao tem como objetivo informar e possibilitar que cidadãos comuns tenham voz no parlamento sem que precisem participar de um movimento social organizado. No momento atual, o Portal e-cidadania reúne mais possibilidades concretas de participaçao ao cidadão, e já realizou a primeira Audiência Pública de iniciativa do portal no dia 25 de novembro.

9. Análise Comparativa

9.1 Da criaçao e atribuiçoes regimentais

A justificaçao de criaçao e atribuiçoes regimentais de ambas as Comissões são, em geral, semelhantes. A única diferençao de funcionamento possível é o fato de que na CDH, a apresentaçao de SUGs é mais aberta por permitir a participaçao, além de todos os tipos de entidade que a CLP permite, de partidos políticos sem representaçao no Congresso. Apesar disso, nunca foi protocolada nenhuma SUG com essa origem na CDH no período estudado.

9.2 Da composição

A partir da análise da estrutura da CLP, seria de se esperar que esta favorecesse o preenchimento das vagas da CLP, uma vez que o Deputado pode ter dupla titularidade caso seja membro desta comissão, e também porque não há limite de suplência na Câmara, o que não acontece no Senado, onde não há exceção que permita titularidade e suplência acima do disposto no Regimento interno para todas as Comissões.

No entanto, o cenário prático mostra que tanto a CLP quanto a CDH possuem excesso de vagas não ocupadas no quadro de membros das comissões. Na Primeira, o total de vagas não preenchidas é 12; Na CDH a situação é ainda mais agravante; somando um déficit de 18 vagas no quadro da composição da Comissão. A falta de membros prejudica a continuidade dos trabalhos iniciados, limitando o quórum das reuniões e além de prejudicar a diversificação de opiniões acerca das matérias a serem tratadas nas Comissões.

Não foi encontrado um padrão que ligasse a produção das Comissões ao partido do Presidente, e nem ao número de mandatos que o mesmo possuía na casa. Por exemplo, os anos em que mais foram protocoladas SUGs na CLP foram presididos pelo PSC, PP, PT e PR. No Senado, devido à hegemonia do PT em três biênios, não há também relação com o partido e diferença na produção inicial da Comissão.

Apesar disso, a Secretária da CDH, Mariana Lyrio, esclareceu que uma das dificuldades da Comissão é que ela só é preenchida com Senadores da base governista, e que conseguir quorum para as reuniões torna-se difícil. No entanto, minhas observações quantitativas comprovam que a falta de quorum não afeta a produção final da CDH, uma vez que pouquíssimas Sugestões não foram deliberadas ainda. O resultado da pouca produção final é consequência, portanto, da baixa produção inicial, definida como o recebimento de Sugestões pela Secretaria da Comissão.

9.3 Do Funcionamento Prático

As regras de apresentação de Sugestões são mais flexíveis, por um lado, na CDH, uma vez que não é exigida a ata da reunião que deliberaram sobre a apresentação da SUG. Outra regra que dá maior flexibilidade à CDH em relação à CLP é a

possibilidade de apresentação de Propostas de Emendas à Constituição sem que a própria entidade seja responsável pela coleta de assinaturas de 1/3 da Casa, como ocorre na Câmara. No entanto, a falta de possibilidade de que Sugestões sejam enviadas por e-mail ou fax na CDH inviabiliza a agilidade no envio, uma vez que ir até uma agência dos correios demanda tempo e custos financeiros, que são abolidos pela CLP ao abrir essa nova possibilidade.

A obrigatoriedade de projetos oriundos de Sugestões Legislativas a tramitar em Plenário é um dos maiores empecilhos à produção legislativa provinda da sociedade civil organizada. As duas casas possuem regras quanto a essa obrigatoriedade não somente à projetos da CLP ou CDH, mas a qualquer projeto de autoria de comissão. Esse fato torna-se um incentivo negativo à criação de projetos de iniciativa de comissões, e na prática, a tramitação de um projeto de iniciativa individual, seja de Deputado ou Senador, é mais favorável do que um projeto de autoria de Comissão.

A compreensão dos mecanismos de tramitação é algo aprendido de duas formas; a primeira, ao buscar conhecimentos regimentais, o que nem todo cidadão possui interesse em fazer. Além disso, as regras nem sempre estão claras, e para constatar tal informação, precisei ler diversas vezes os regimentos, buscar artigos e perguntar a diversos funcionários das Casas, principalmente do Senado.

A segunda forma de se constatar esses mecanismos é pela própria experiência das entidades ao ver seu projeto esperar, por anos, um espaço na pauta do plenário para a sua aprovação. Essa constatação foi feita pela experiência pelo CONDESESUL, autor de 40% das Sugestões na CLP no período estudado. Esse fato também foi constatado pela COBAP, no Senado, uma vez que eles dão preferência a enviar Sugestões para o Senador Paulo Paim do que enviar através da CDH.

Essa tramitação evidencia falha do mecanismo de participação, que pode ser também interpretada como um travamento institucional proposital gerado pelo conservadorismo das Casas e aversão à participação da sociedade no legislativo brasileiro, hipótese já amplamente defendida por Ferreira Jr ao tratar da CLP.

Uma dificuldade notável é a falta de informações disponíveis acerca do funcionamento da CDH em relação às informações disponíveis acerca do funcionamento da CLP. Enquanto a CDH, assim como as demais comissões no Senado

Federal, não possui uma página específica no site do Senado, a CLP possui e a utiliza para divulgação do seu mecanismo de funcionamento, de formulários de participação, de cartilhas, relatórios de trabalho e demais informações pertinentes à sociedade civil organizada.

Além dessa diferença, vemos na prática que a CLP está à frente de iniciativas práticas para a inclusão da sociedade civil no processo legislativo. Enquanto no Senado Federal o único programa educativo referente à participação da sociedade é o Projeto Jovem Senador, na Câmara existem, além do Parlamento Jovem, Câmara Mirim e Politeia, outras iniciativas que aproximam a sociedade do parlamento, como o Estágio Visita, um programa educativo para jovens que acontece a cada 30 dias durante os meses de trabalho legislativo, o Estágio Cidadão, uma semana de aprofundamento sobre o legislativo brasileiro a estagiários da Câmara dos Deputados.

Além disso, a Câmara, através do CEFOR, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara, oferece curso voltados à sociedade civil organizada, a fim de “apresentar o funcionamento e o papel do Poder Legislativo, além de fornecer informações sobre os canais de comunicação da Câmara com a população”.

Todos esses projetos possuem participação da CLP, o que a torna também responsável por ações educativas sobre o legislativo brasileiro, o que não acontece com a CDH no Senado.

9.4 Da autoria das Sugestões Legislativas

Ao iniciar a coleta de dados por meio dos sistemas de tramitação eletrônica do Senado e da Câmara, ficou bem evidente que o sistema do Senado possui defasagem de informações disponíveis com relação ao sistema da Câmara dos Deputados. Um exemplo disso é a disponibilidade, na CLP, das Sugestões em sua forma original, digitalizadas. No Senado, a maioria das Sugestões Legislativas (SUG) não possuem Avulso da Matéria disponível. Além disso, muitas também não possuem sequer o parecer disponível, o que torna difícil saber do que exatamente se trata a Sugestão, pois a ementa (sempre disponível) não clarifica todo o teor da mesma.

Nos dois casos, no entanto, é possível que o cidadão se cadastre para acompanhar o andamento (a tramitação) das matérias, seja ela uma Sugestão ou Proposição Legislativa.

Outra observação surgiu durante a análise das Sugestões no Senado; muitas delas estão sem identificação do autor, constando que a própria Sugestão provém da “Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (SF)”. Nas Sugestões que possuem o parecer na íntegra disponível, é possível identificar o autor real da Sugestão; no entanto, o fato de que muitas não possuem o parecer nem a matéria avulsa disponível tornou impossível identificar o autor de 3 Sugestões (SUGs 5, 6 e 8 de 2007).

A seguir, avalio a trajetória dos trabalhos realizados pelas duas comissões do Congresso que cuidam da legislação participativa.

9.4.1 Da autoria das Sugestões Legislativas na CLP

Na Câmara, tanto a Sugestão quanto seus Pareceres e as proposições geradas a partir delas estão disponíveis quando buscamos esta informação. É possível se cadastrar para o acompanhamento da tramitação das matérias.

Na Câmara, as Sugestões são numeradas em sequência durante uma legislatura completa, ou seja, a cada 4 anos a numeração é zerada. Com base na 53^a e na 54^a legislatura (até 29 de outubro de 2013), a CLP recebeu 553 Sugestões Legislativas.

Alguns atores políticos se destacam na CLP da Câmara, como por exemplo o Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul (CONDESESUL), que apresentou 147 das 353 SUGs, ou 41% do total de Sugestões do período analisado.

Em 2007 a CLP recebeu um número considerável de Sugestões Legislativas (93), sendo mais da metade delas polarizadas por duas entidades (CONDESESUL e Associação Comunitária do Chonin de Cima). Apesar disso, houve diversificação de entidades que participaram; 19 entidades diferentes enviaram SUGs à CLP neste ano. Em 2008, a CLP recebeu menos sugestões em relação ao anterior (33); no entanto, 19 entidades participaram, sendo que 4 delas já haviam participado no ano anterior.

Em 2009, 18 entidades enviaram SUGs à CLP. Nesse ano o CONDESESUL voltou a polarizar o número de SUGs enviadas, totalizando 32, das 68 totais. Das 18 entidades presentes, 4 já haviam participado em anos anteriores. Já 2010 contou com menor participação numérica de entidades, apenas 13, sendo que o CONDESESUL novamente polarizou o número de SUGs enviadas, 43 das 59. Neste ano, 5 entidades eram “veteranas”, ou seja, já haviam participado em anos anteriores.

2011 marca o ano em que o CONDESESUL diminuiu o número de SUGs enviadas à CLP, e também o ano de maior diversificação de entidades que participaram até a data (20). Neste ano, 5 entidades são consideradas “veteranas”. Em 2012 a CLP registra o menor nível de participação numérica no período estudado, apenas 16 SUGs totais, enviadas por 9 entidades diferentes, sendo que 4 delas já haviam participado em anos anteriores. Nesse ano não houve participação do CONDESESUL, entidade que polarizava numericamente o envio de SUGs até o ano anterior.

Até 29/10/2013, data da última atualização das informações, a CLP havia recebido 44 SUGs no ano, de 26 entidades diferentes. 2013 é o ano de maior diversificação de entidades que participaram até o momento. Não houve, até a data mencionada, participação do CONDESESUL em 2013.

Encontra-se no apêndice quadros que identificam autores das Sugestões por ano, em cada uma das comissões, e o número de SUGs apresentadas por cada um.

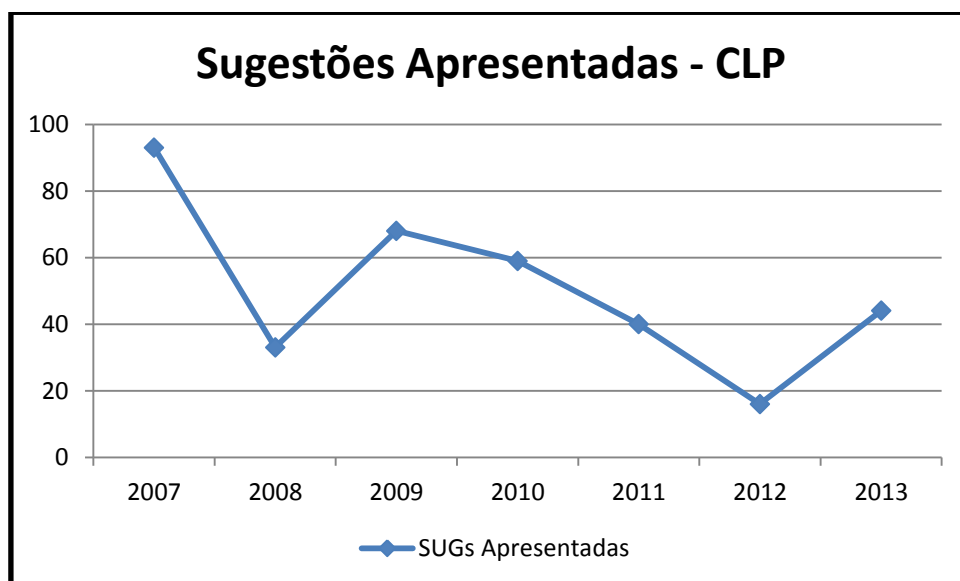


Ilustração 1: Número de Sugestões apresentadas à CLP, de 2007 a 2013.

9.4.2 Análise da autoria das Sugestões Legislativas na CDH

As matérias que no Senado possuem Avulso disponível são, em sua maioria, as que foram aprovadas pela Comissão e transformadas em Propostas Legislativas; mesmo assim, há de se observar que nem todas as propostas legislativas em tramitação possuem avulso disponível. É possível se cadastrar para o acompanhamento da tramitação das matérias.

No Senado, as proposições são numeradas a cada ano. No período estudado, a CDH do Senado recebeu 67 SUGs (até o dia 29 de outubro de 2013).

Um elemento atípico na CDH é a presença de Sugestões provenientes do Programa Jovem Senado Brasileiro, criado pela Resolução nº 42/2010 do Senado Federal, e que autoriza que Proposições criadas no âmbito desse programa sejam transformadas em Sugestões Legislativas (apesar de não preencherem os critérios iniciais delimitados no Regimento Interno e no Ato nº da CDH – 1/2006), como diz o Parágrafo Único do Art. 20 desta Resolução:

“Terá o tratamento de sugestão legislativa, prescrito no inciso I do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, a proposição legislativa devidamente aprovada e publicada nos termos dos arts. 18 e 20 desta Resolução” (BRASIL, 2006, Ato nº1 da CDH).

Ainda com relação ao Programa Senado Jovem Brasileiro, este é responsável pela autoria de 27 SUGs no período analisado, ou seja, 40% das Sugestões Legislativas são provenientes do referido programa.

Em 2007, a metade das Sugestões apresentadas à CDH vem de uma só entidade (CONDESESUL). Três Sugestões Legislativas não possuem indicativo de autoria neste ano, totalizando 12 SUGs recebidas e protocoladas. No ano seguinte, o número de SUGs apresentado é bastante escasso. Não houve repetições de participação com relação às entidades que participaram no ano anterior.

Com o mesmo número escasso de envio de sugestões que o ano anterior, também não houve em 2009 repetições de participação com relação às entidades que já

havam participado. 2010 registrou o menor número de participação da sociedade civil organizada na CDH do Senado, com apenas 3 participações e novamente sem repetições.

Com um aumento de mais de 8 vezes o número Sugestões recebidas, a CDH contou com 25 SUGs em 2011, também sem repetições de participantes anteriores. Nota-se que apesar do número ter aumentado, o aumento deve-se exclusivamente às SUGs de autoria do “Programa Senado Jovem Brasileiro”, autor de 21 das 25 SUGs protocoladas.

O ano de 2012 foi o que a CDH recebeu sugestões mais diversificadas; 8 SUGs, de 7 entidades diferentes. Nesse ano é notada a repetição de participação de uma entidade (Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas) com relação ao ano anterior. Não há participação do Programa Senado Jovem Brasileiro, responsável por 21 Sugestões no ano anterior.

Até 29 de outubro, 2013 registrou 11 Sugestões Legislativas, sendo 6 delas de autoria do Programa Senado Jovem Brasileiro. Neste ano não houve repetição de participação das entidades de anos anteriores.

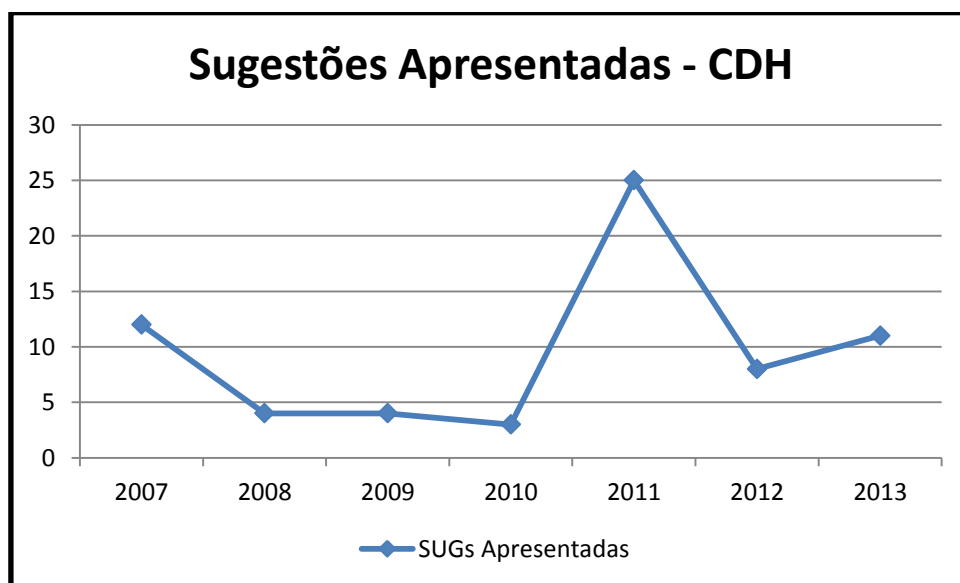


Ilustração 2: Número de Sugestões apresentadas à CDH, de 2007 a 2013.

9.4.3 Análise comparativa

A escassez de Sugestões no Senado torna possível identificar com certa facilidade todas as sugestões recebidas e registradas no sistema de tramitação eletrônica. Na Câmara, no entanto, as sugestões são muito mais numerosas. Por esse motivo, delimito a análise comparativa da CLP tendo como base a atual e a última Legislatura (53ª e 54ª).

No Senado Federal, a presença do CONDESESUL, ao contrário da Câmara, é bem menos expressiva, possuindo apenas 6 Sugestões identificadas no mesmo período. Afora o CONDESESUL, as outras organizações são bastante heterogêneas em ambas as Comissões, e não há muitas coincidências entre as organizações que apresentam Sugestões na Câmara e as que apresentam SUGs no Senado.

A Câmara é composta por programas semelhantes ao Senado Jovem Brasileiro, mas nenhum deles é responsável pela autoria de qualquer projeto de lei.

Podemos perceber dois padrões nas entidades que apresentaram Sugestões Legislativas à CDH de 2007 a 2013. Primeiramente, o número de sugestões é bastante escasso em praticamente todos os anos, e nos anos de maior significância, a autoria é atribuída ao programa institucional do Senado “Programa Senado Jovem Brasileiro”. Desde a primeira edição do Projeto Jovem Senador, 27 Sugestões Legislativas possuem autoria do mesmo.

A segunda observação é ainda mais importante para a análise da produtividade da CDH com relação à Legislação participativa: em todos os anos estudados, apenas uma entidade continuou a enviar Sugestões Legislativas no ano posterior ao primeiro envio. Isso demonstra que não há interesse em manter uma conexão entre os anseios das entidades e o Senado Federal por meio da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

Ao contrário da CDH do Senado, a CLP mostra uma maior participação tanto numérica quanto de diversificação de entidades que enviaram SUGs de 2007 a 2013. Não há registro de participação na forma de programas institucionais de educação participativa na Câmara, como acontece no Senado, apesar de existirem mais programas com esse caráter na Câmara dos Deputados. Há também uma notável continuidade de

participação entre as entidades, o que demonstra um interesse em manter uma conexão entre os anseios das entidades e a Câmara dos Deputados por meio da Comissão de Legislação Participativa. Foi notada também a diminuição crescente da participação de uma entidade que por anos polarizou o envio de SUGs à CLP, o CONDESESUL.

Embora a produção da CLP seja numericamente superior à da CDH no período estudado, a tendência anual da CLP foi a diminuição de SUGs apresentadas com relação a 2007, enquanto a CDH teve tendência oposta, ainda que menos acentuada. Observa-se que a produção inicial da CDH é quase nula de 2008 a 2010, e tem seu pico em 2011. Vemos também que o menor índice de produção inicial da CLP ocorre em 2012.

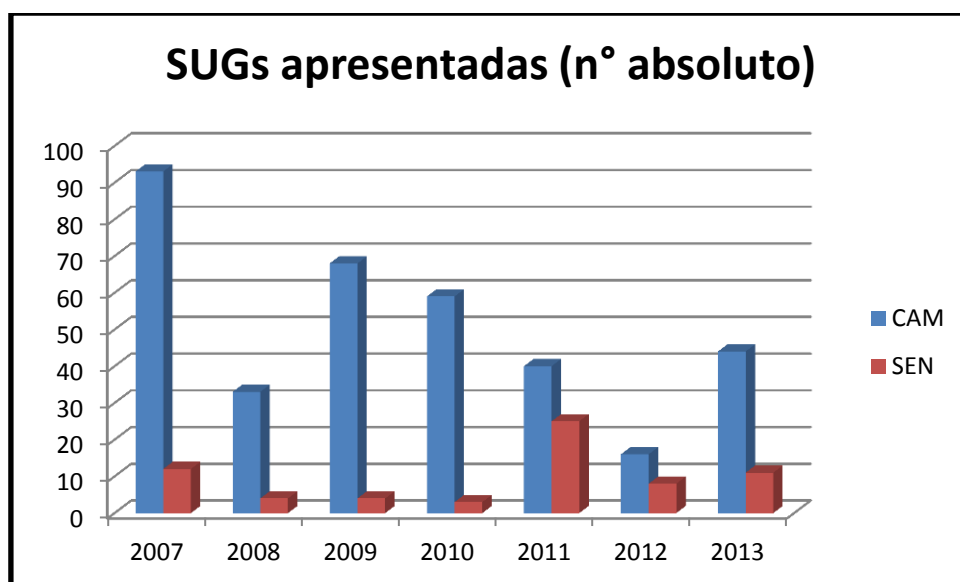


Ilustração 3: Sugestões apresentadas na Câmara e no Senado, de 2007 a 2013.

A CLP diminuiu anualmente a quantidade de Sugestões rejeitadas. O ano de 2007 foi o ano em que mais Sugestões foram rejeitadas pela comissão no período estudado. Das 56 Sugestões rejeitadas, 34 são de iniciativa do CONDESESUL.

Em produção final percentual, é possível notar um padrão médio de aprovação de SUGs oscilando entre 40 e 70%. Existem na CLP SUGs não deliberadas desde 2007, o que significa que mesmo com toda a estrutura da Comissão, não foi possível que todas as SUGs apresentadas fossem votadas.

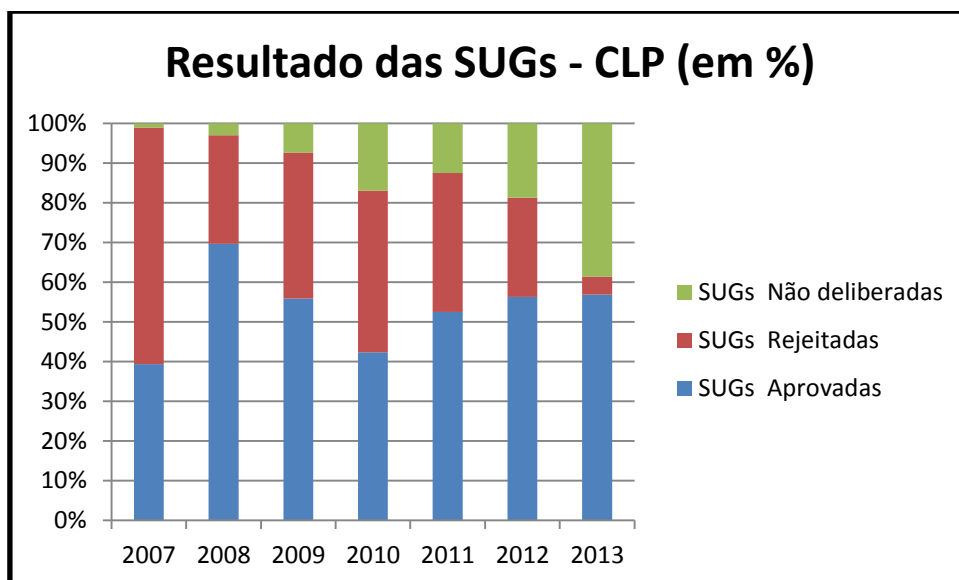


Ilustração 4: Resultado percentual da tramitação de sugestões na Câmara, de 2007 a 2013.

A rejeição de SUGs na CDH tem diminuído desde 2007; a aprovação tornou-se padrão. Ao contrário da CLP, a CDH pautou todas as SUGS até 2011; ainda existem SUGs não votadas a partir deste ano. Aqui, observa-se que a baixa produção final da CDH não está relacionada à falta de deliberação, mas à falta de recebimento de mais Sugestões da sociedade civil organizada. A ilustração 3 sugere que a baixa produção final é resultado, primordialmente, da falta de demanda de utilização da Comissão como canal de participação institucional.

As Sugestões pendentes de votação estão dentro da normalidade do tempo médio de aprovação de matéria legislativa. No entanto, observa-se que o tempo de tramitação das Sugestões tende a ser mais longo do que um projeto iniciado por parlamentares, uma vez que o trâmite legislativo acontece duas vezes quando da sua aprovação; a primeira para promover a Sugestão a matéria legislativa, e a segunda para deliberar sobre mérito da matéria.

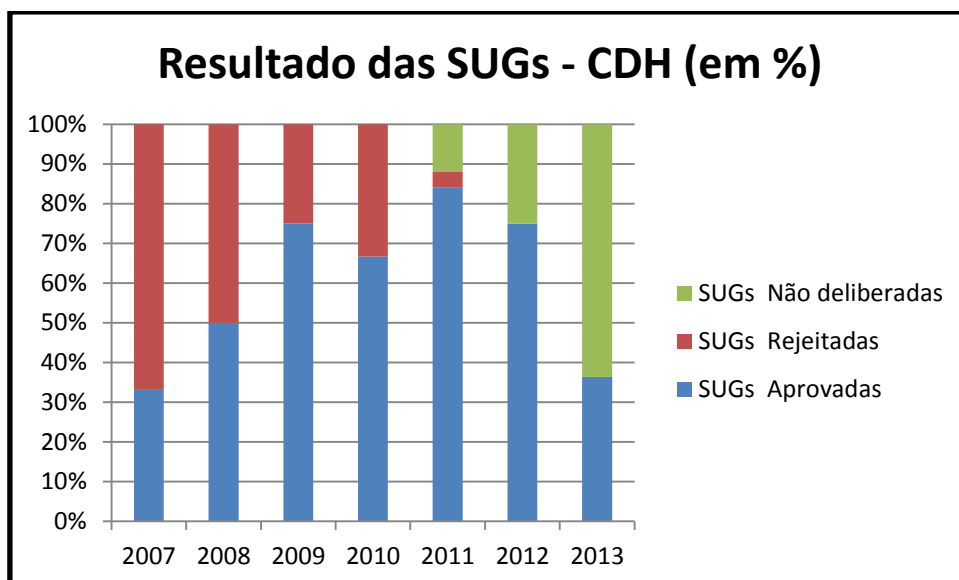


Ilustração 5: Resultado percentual da tramitação de sugestões no Senado, de 2007 a 2013.

Analisando os produtos legislativos oriundos da CLP, percebemos uma grande variedade de produtos legislativos; em percentual, o PL é maioria reinante de 2007 a 2009. A partir de 2010, a CLP tem como principal tipo de produção eventos, como Audiências Públicas e Seminários. Em 2011 há o maior índice de eventos aprovados pela CLP, mais de 70% de suas SUGs tem o caráter de “eventos”, enquanto outros tipos de iniciativa somam o restante. Em geral, a CLP produziu de 2007 a 2013 vários tipos de propostas legislativas, sendo que o Projeto de Lei e a iniciativa de eventos dominaram com alternância os períodos de 2007-09 e 2010-13. Nota-se que o tipo “emendas a PL” somente foi apresentado em 2007, e que 2013 foi o ano que, proporcionalmente, mais se aprovou SUGs com a proposta de emenda à Constituição.

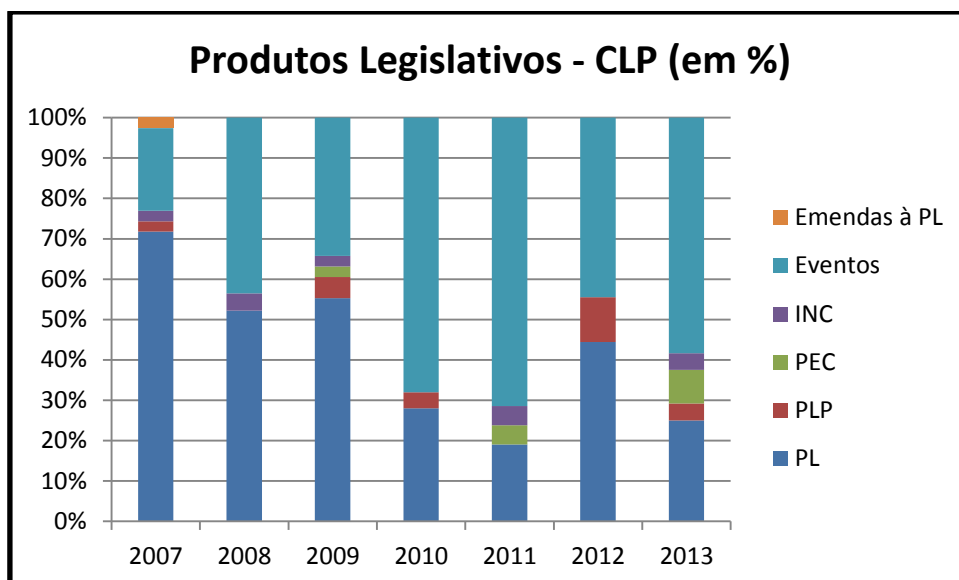


Ilustração 6: Produtos Legislativos oriundos de sugestões aprovadas na Câmara, em percentual, de 2007 a 2013.

Na CDH, os produtos legislativos são bem mais padronizados. De 2007 a 2010, as SUGs aprovadas possuíam majoritariamente caráter de Projeto de Lei do Senado. Apenas em 2007 e 2013 houve uma sugestão aprovada com o intuito de realização de eventos, sendo que nenhuma das duas Audiências Públicas (AP) foi realizada ainda. Observa-se que a SUG que propõe AP em 2013 é de iniciativa do Portal E-cidadania, e não de uma entidade da sociedade civil organizada. Houve aprovação de SUGs que apresentavam PECs nos anos de 2011 e 2012; uma no primeiro e duas no último. Em geral, vemos que o padrão de aprovação da CDH é realmente o Projeto de Lei do Senado (PLS).

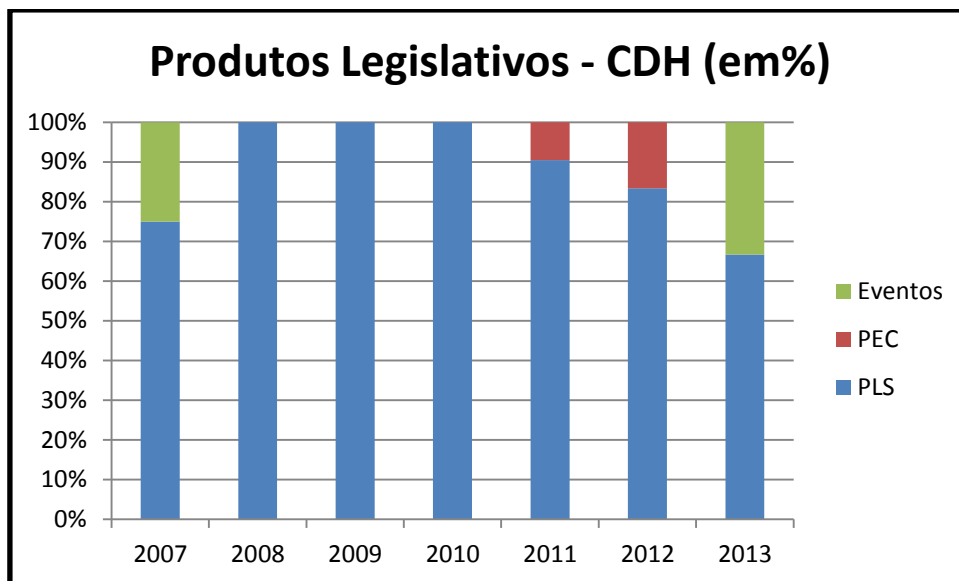


Ilustração 7: Produtos Legislativos oriundos de Sugestões aprovadas no Senado, em percentual, de 2007 a 2013.

Com relação ao assunto tratado pelas Sugestões Legislativas, a análise das duas Comissões permitiu que fosse notado um padrão semelhante de distribuição de temas de “Assuntos econômicos e financeiros”, “Direitos Humanos e Sociais” e “Outros”, divididos em categorias diversas como Meio ambiente, Defesa do consumidor, Relações exteriores e defesa nacional, Saúde, Infraestrutura e Tecnologia e Segurança Pública.

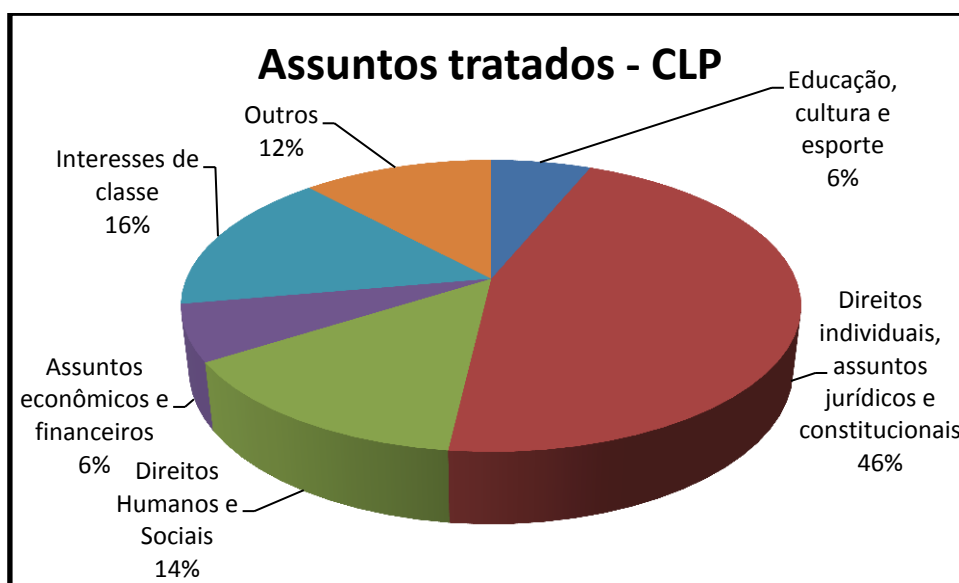


Ilustração 8: Assuntos tratados pelas SUGs apresentadas na CLP, de 2007 a 2013.

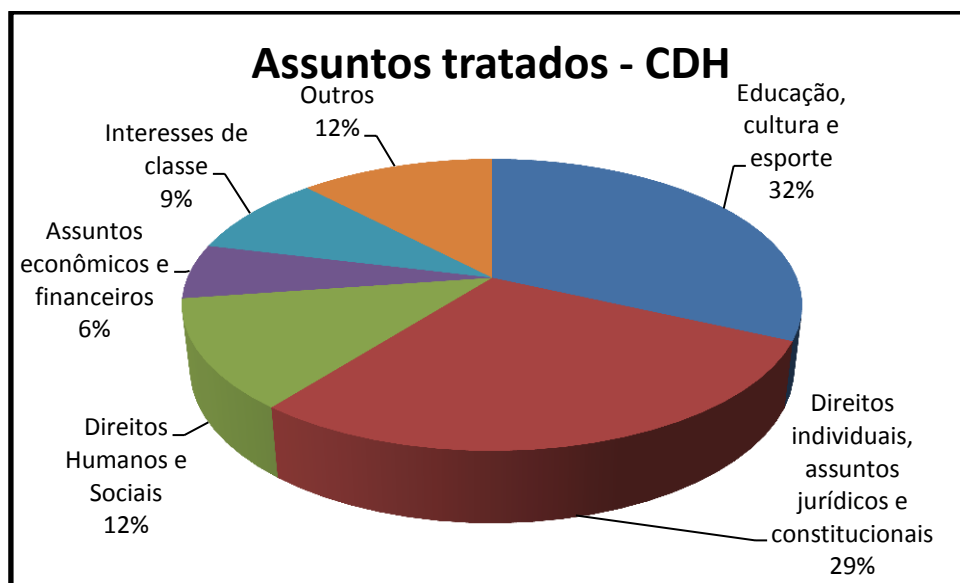


Ilustração 9: Assuntos tratados pelas SUGs apresentadas na CLP, de 2007 a 2013.

A distribuição majoritária de temas tratados nas SUGs recebidas pela CLP, de 2007 a 2013, foi Direitos individuais, assuntos jurídicos e constitucionais, e teve como maior contribuinte a participação do CONDESESUL. A CLP também possui maior distribuição temática com relação a Sugestões que defendam interesses de classe que a CDH, a primeira soma 16% do total de SUGs, enquanto a segunda, apenas 9%.

A distribuição majoritária de temas tratados nas SUGs recebidas pela CDH, de 2007 a 2013, por sua vez, foi Educação, cultura e esporte, e teve como maior contribuinte a participação do Programa Senado Jovem Brasileiro. A análise temática deu-se considerando o objetivo final da Sugestão, ou seja, qual setor final afetaria.

Uma vez que não há um limite de transformação de projetos da simulação em Sugestão legislativa, a instituição do Programa Senado Jovem Brasileiro criou uma demanda artificial e constante para a CDH. Além disso, Das 27 SUGs de origem do Programa Senado Jovem Brasileiro, 21 (77%) possuem o tema relacionado à educação, o que conseqüentemente aumenta a apresentação de Projetos de Lei na Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Destaco que essa comissão já é uma das grandes demandantes de deliberação de projetos de autoria de Senadores e Deputados, e que a partir de 2011, teve de também incorporar a maioria dos projetos de autoria de alunos de

ensino médio que, através do Programa Senado Jovem Brasileiro, tornaram-se legisladores legítimos.

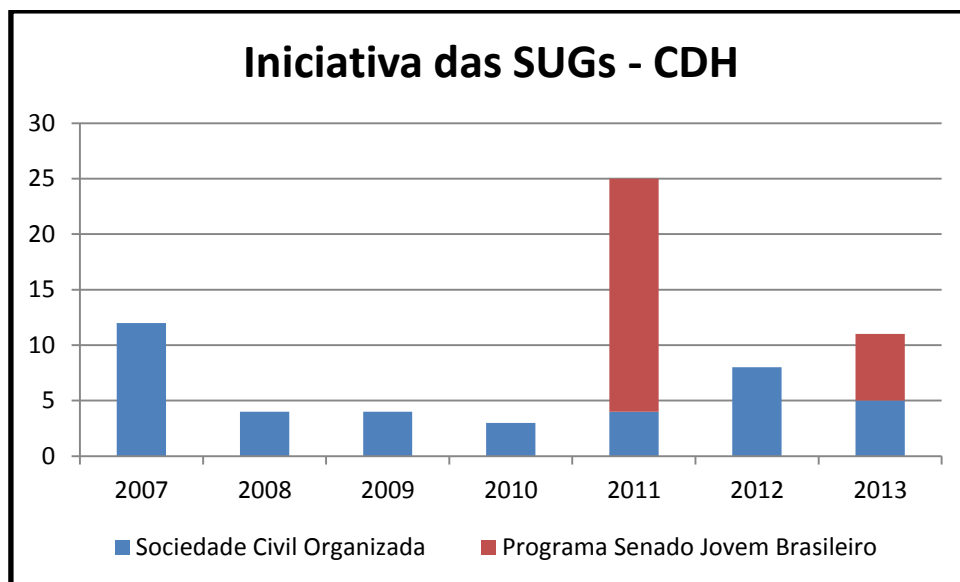


Ilustração 10: Iniciativa das Sugestões apresentadas no Senado, de 2007 a 2013.

Se a instituição do Projeto Jovem Senador fez a capacidade de produção inicial da CDH dilatar-se, ou seja, produziu nova demanda ao recebimento de Sugestões, isso indica que a hipótese defendida por GOMES (2008) de que a falta de funcionários tornava precária a capacidade de recebimento de Sugestões Legislativas da Sociedade já não pode ser mais verificada.

De acordo com a Secretária da Comissão, Marta Lyrio, existem, em 2013, 7 funcionários na CDH, 3 a mais do que registrado em 2008. A Secretária declarou que o número é suficiente para atender a demanda de trabalho da Comissão. Segundo a visão dela, o acúmulo das funções de Comissão de Direitos Humanos e de Legislação Participativa também não é considerada um problema, como previu também Gomes; para ela, o problema do baixo número de Sugestões recebidas pela CDH é primordialmente a falta de conhecimento da existência do canal de Participação, e também a confusão devido ao nome da Comissão ser precedida da função “Direitos Humanos”. Ainda segundo a secretária, a legislação está semanticamente prejudicada,

uma vez que cidadãos já relataram achar que a legislação participativa estaria vinculada apenas à matéria de direitos humanos.

Finalmente, analisando a tramitação de cada Sugestão Legislativa que teve como caminho a deliberação da Casa (PLs, PLPs, PECs e emendas à PL), é possível ver que a produção legislativa final, de ambas as Comissões, é baixa.



Ilustração 11: Produção final da CLP, de projetos oriundos de SUGs apresentadas entre 2007 a 2013.

Enquanto 75% dos Projetos iniciados pela CLP ainda estão em tramitação nas Comissões Permanentes designadas pelo despacho da Mesa, 18% deles esperam pela inclusão na pauta em Plenário. 7% dos Projetos iniciados pela CLP foram arquivados durante sua tramitação. No período analisado, não houve aprovação na Câmara de projeto de iniciativa da sociedade civil organizada.

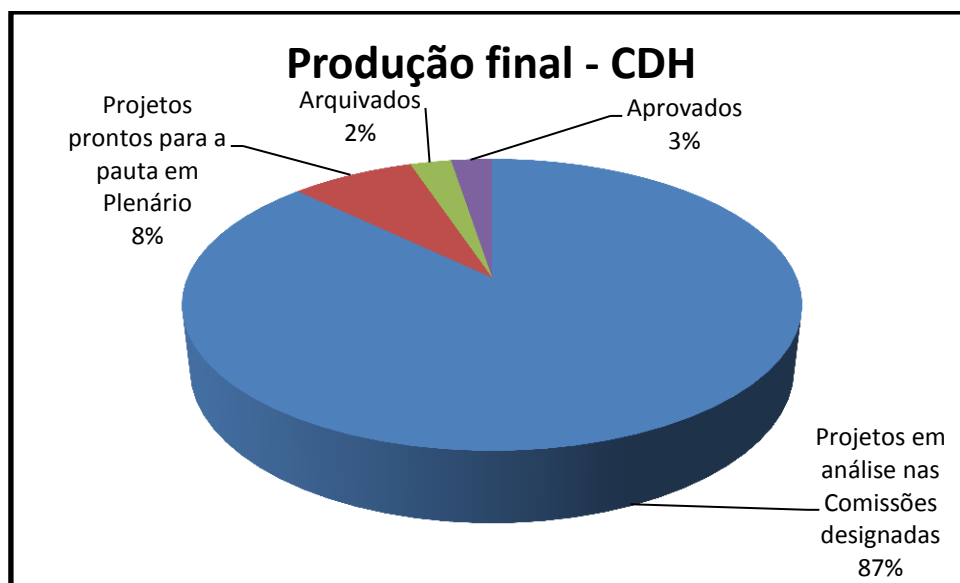


Ilustração 12: Produção final da CDH, de projetos oriundos de SUGs apresentadas entre 2007 a 2013.

Na CDH, o percentual de Projetos ainda em análise pelas Comissões designadas é ainda maior: 87% . A inclusão na pauta em Plenário é aguardada por 8% desses projetos, e 2% (um projeto) foram arquivados durante sua tramitação. No período analisado, apenas um Projeto conseguiu aprovação em Plenário, além de tramitação na casa revisora; o PLS 168/11 é o único projeto de autoria da CDH a virar norma legal até hoje (Lei 12764/12).

Dessa forma, podemos perceber que o processo de aprovação de uma Sugestão a Proposta Legislativa e desta a norma legal demora, em média, pelo menos 7 anos, e que essa morosidade pode ser responsável pelo desinteresse da sociedade em utilizar esses canais institucionais de participação democrática. Essa morosidade deve-se primeiramente à demora das próprias Comissões de Legislação Participativa em analisar Sugestões Legislativas, e em segundo lugar, à obrigatoriedade de tramitação em plenário das propostas de iniciativa da CLP e da CDH.

Ao analisar a tramitação de cada produto legislativo, foi possível notar outro fenômeno. Uma vez que toda proposição oriunda das Comissões de Legislação Participativa de ambas as Casas deve ter tramitação em Plenário, caso a matéria seja apensada a outra que não seja sujeita à apreciação em Plenário, esta perde

automaticamente seu caráter conclusivo ou terminativo em Comissões. Esse fator faz com que muitas proposições tenham sua apreciação mais lenta do que deveriam ter normalmente, o que não é positivo para a produção final das casas legislativas.

9.5 Da percepção das entidades participantes

Apesar do número de entrevistas colhidas não permitir a universalização dos achados, as entrevistas conseguidas com o CONDESESUL e a COBAP revelam que a experiência das duas entidades motivou a melhor compreensão do regime de tramitação das duas Casas, bem como a percepção de que, na Câmara, o processo legislativo é moroso, e que a espera de inclusão dos projetos na Ordem do Dia do Plenário é um fator de incentivo negativo à participação das entidades no processo legislativo brasileiro através das Comissões de Legislação Participativa de ambas as casas.

10. Conclusão

A análise comparativa permitiu que pudessem ser notadas características individuais de cada Comissão, e também quais podiam ser encontradas em ambas as Casas, além de facilitar a buscar os méritos e falhas das duas Comissões.

Primeiramente, foi notado que as regras de ambas as Comissões são bem parecidas, mas que as da CDH são minimamente mais flexíveis, com a permissão de apresentação de SUGs à Partidos Políticos sem representação no Congresso Nacional, com a não obrigatoriedade de apresentação da ata da reunião em que a SUG foi elaborada no âmbito da entidade proponente, e também na possibilidade de apresentação de Sugestão de Proposta de Emenda à Constituição sem que a responsabilidade de coleta de assinaturas seja da entidade proponente.

A CLP e a CDH possuem problema semelhante, e constante, em relação ao número de vagas não preenchidas nos quadros da Comissão, muito embora a razão desse problema não pudesse ser detectada neste estudo.

Um segundo problema detectado foi a falta de informação referente aos trabalhos da CDH e à possibilidade de participação da Sociedade através da Casa

comumente chamada de Revisora; além da falta de informação no site do Senado, da falta de cartilhas educativas e da falta de relatórios de trabalhos disponíveis, a CDH também não está à frente de projetos educativos de educação participativa, como verificado na Câmara dos Deputados em relação à CLP. Ainda com relação à falta de informação, o sistema eletrônico de tramitação do Senado não é totalmente transparente; foi verificada a falta de documentos disponíveis para a sociedade, como as Sugestões originais, Pareceres e Avulso das Matérias.

A partir da análise das entidades que participaram, foi possível concluir que, ao contrário do que acontece na CLP, não há interesse por parte da sociedade civil organizada em tornar a participação uma ação continuada.

A busca por um “apadrinhamento” de Sugestões Legislativas é, hoje, uma solução duplamente mais viável de atendimento das demandas da sociedade civil, em ambas as casas, uma vez que a tramitação de projetos de autoria de Deputados ou Senadores possuem maior celeridade, além de que o contato direto entre as entidades e o parlamentar gera incentivos eleitorais ao último.

Ainda que a CLP tenha feito esforços com programas de educação participativa, o envio de Sugestões à Comissão vem diminuindo acentuadamente desde 2007; apenas nesse ano ele voltou a um patamar superior de recebimento de SUGs. Na CDH, o recebimento de Sugestões permaneceu baixo e constante, desconsiderando-se as SUGs de iniciativa do Programa Senado Jovem Brasileiro. A baixa produção final da CDH é devido mais à falta de demanda de participação, que pode ser em parte justificada pela falta de informações disponíveis, do que à falta de funcionários da Secretaria da Comissão.

A variedade de Produtos Legislativos é maior na CLP, e o tipo “eventos” vem ultrapassando os outros tipos de proposições. Já com relação aos assuntos tratados pelo total de SUGs apresentadas na CLP e na CDH, estes variam principalmente nas categorias “Educação, cultura e esporte”, “Direitos individuais, jurídicos e constitucionais” e “Interesses de classes”. Enquanto a primeira é mais acentuada na CDH, as outras são mais presentes na CLP.

A produção final de ambas as casas é numericamente diferente, mas a tramitação das proposições em ambas é muito lenta, e a transformação de Projeto em Norma Legal não foi observada na CLP no período estudado, enquanto consta somente uma aprovação de Sugestão proveniente da CDH em Plenário no mesmo período. Além disso, também foi observado que a apensação de matérias comuns às propostas legislativas da CLP e da CDH é, em geral, negativa à tramitação da matéria principal, uma vez que a maioria perde seu caráter conclusivo ou terminativo. Dessa forma, a tramitação em plenário é um incentivo negativo à participação da sociedade civil no legislativo brasileiro, uma vez que gera morosidade à tramitação da mesma.

Por fim, a instituição do Programa Senado Jovem Brasileiro em 2011 criou demandas artificiais para justificar a função “Legislação Participativa” na Comissão que leva sigla que se refere apenas à sua outra função (Direitos Humanos). A Legislação Participativa na CDH até o ano de 2011 era quase nula, e o aumento de demandas através das SUGs nesta Comissão deve-se única e exclusivamente à instituição deste programa, que não agrega participação da sociedade civil organizada ao Senado Federal, mas apenas funciona como uma deturpação de um programa educacional com moldes semelhantes aos existentes na Câmara dos Deputados, onde não ocorre fato semelhante.

Todos os fatores analisados sugerem que o maior problema de ambas as Comissões é o regime de apreciação obrigatória em Plenário; uma vez extinta essa exigência, criar-se-iam incentivos positivos à participação produtiva da sociedade civil organizada, em vista da participação ilustrativa que é observada hoje; talvez dessa forma os pressupostos iniciais de criação das Comissões de Legislação Participativa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal pudessem ser minimamente atendidos.

11. Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). “*Constituição da República Federativa do Brasil*”. Brasília: Senado Federal – Secretaria Especial de Editoração e Publicações; 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução da Câmara PRC 151/2001. Cria a Comissão Permanente de Legislação Participativa.

Disponível em:
<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAI2001.pdf#page=66>> . Acesso em: 1 de novembro de 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 11ª ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. *O Menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados*. 6ª ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Ato nº 1 de 2006. *Estabelece regras para o recebimento e tramitação das sugestões legislativas e demais assuntos de competência da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa*. Brasília, 2006.

BRYMAN, A. *Social Research Methods*, New York: Oxford University Press, 2012.

FERREIRA Jr, Nivaldo Adão. *Democracia Participativa na Câmara dos Deputados: Análise da efetividade da Comissão de Legislação Participativa como Ferramenta de Interação entre a Sociedade e o Parlamento*. Brasília: CEFOR, 2007.

GIL, Antônio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Raíssa Abreu. *Legislação Participativa no Senado Federal – As Portas Semiabertas da Casa Revisora*. Brasília: UNILEGIS, 2008.

MIGUEL, L. Felipe. "Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política". *Revista Sociologia Política*, n. 25, 2005, p. 25-338.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992.

QUEIROZ, Marcos Augusto. *Dez Anos de CLP: Legislação Participativa ou Participação Legislativa?* Brasília: CEFOR, 2011.

SANTOS, Luiz Claudio Alves dos. *A Participação da Sociedade na Iniciativa das Leis: da iniciativa popular à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados*. Brasília: CEFOR, 2007.

WOLLHEIM, Richard. *Democracia*. CRESPIGNY, Anthony; CRONIN, Jeremy. “Ideologias políticas”. 2.ed. Brasília: Editora UnB, 1999.

WORLD BANK. *Social Accountability Sourcebook*. 2005, disponível em: http://www.worldbank.org/socialaccountability_sourcebook/backgroundDocs/printversions.html. Acesso em 04/11/2013.

YOUNG, Iris Marion. “Representação política, identidade e minorias”. *Lua Nova*, São Paulo, 67, 2006, p. 139-190.

Sites utilizados:

<http://www.senado.gov.br/>

<http://www12.senado.gov.br/ecidadania>

<http://www2.camara.leg.br/>

<http://edemocracia.camara.gov.br/>

12. Apêndices

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CLP)

Quadro 1: Autores e números de sugestões apresentadas de 2007 a 2013.

Autor	Nº de Sugestões
Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul	147
Associação Brasil Legal	17
Associação Paulista do Ministério Público	15
Associação Comunitária do Chonin de Cima	13
Sindicato dos Trabalhadores de Serviços Gerais Onshore e Offshore de Macaé, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Conceição de Macabu, Quissamã e Carapebus/RJ	13
Associação Eduardo Banks	9
Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe	9
Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo	6
Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro	4
Frente Nacional dos Torcedores	4
Instituto de Estudos Socioeconômicos	4
Sindicato Médico do Rio Grande do Sul	4
Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	3
Centro Feminista de Estudos e Assessoria	3
Federação Nacional dos Odontologistas	3
Federação Nacional dos Terapeutas	3
Instituto FGTS Fácil	3
Movimento Nacional de Direitos Humanos	3
Sindicato dos Trabalhadores e Empegados Rurais de Barbacena e Região	3
Sindicato Nacional dos Decoradores e Tapeceiros	3
Associação Amigos Moradores do Jardim Aloha	2
Associação Educacional dos Trabalhadores de Brasília – AETB	2
Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho	2
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde	2
Federação Nacional dos Enfermeiros	2
Instituto Doméstica Legal	2
Nova Central Sindical de Trabalhadores	2
Sindicato das Empresas Prestadoras de Serviços Especiais de Transporte Coletivo, Rodoviário, Intermunicipal, interestadual e Internacional de passageiros	2
Sindicato dos Trabalhadores em Entidades Culturais e Recreativas no Estado de Minas Gerais	2
Sindicato Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle – UNACON SINDICAL	2
SOS Segurança Dá Vida	2

Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento – AGENDE	1
Assoc. Terapeutas Naturalistas Alternativos na Saúde e Cultura do Brasil	1
Associação Artecultura para Paz Isaura Maia.	1
Associação Beneficente Antônio Mendes Filho dos Cabos e Soldados da Brigada Militar	1
Associação Brasileiras dos Mutuários da Habitação	1
Associação Comunitária da Região Centro e Adjacências..	1
Associação das Câmaras Municipais da Microrregião Doze	1
Associação de Bombeiros Civis de Três Marias - ABCT – TM	1
Associação Dos Demitidos Da Petromisa De Sergipe	1
Associação dos Magistrados Brasileiros	1
Associação dos Pescadores do Município de Mamanguape	1
Associação dos Terapeutas Naturalistas Alternativos na Saúde e Cultura do Brasil.	1
Associação Gabriela Sou da Paz	1
Associação Nacional de Educação Domiciliar	1
Associação Nacional de Praças das Forças Armadas	1
Associação Nacional dos Advogados Afro-Descendentes	1
Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil, Associação Nacional do Ministério Público de Contas	1
Associação nacional dos carroceiros e catadores de materiais recicláveis	1
Associação Pankararu Fonte da Serra, Centro de Etnoconhecimento Sócio Ambiental Cauieré	1
Associação Paranaense dos Advogados Criminalistas	1
Associação Sergipana de Empresários de Obras Públicas e Privadas	1
Centro de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos Marçal de Souza Tupã-I	1
CIMI - Conselho Indigenista Missionário	1
Confederação Dos Trabalhadores No Serviço Público Federal	1
Confederação Nacional das Profissões Liberais	1
Conselho Brasileiro de Óptica e Optometria	1
Conselho Federal de Psicologia	1
Conselho Nacional da Umbanda do Brasil	1
Conselho Nacional de Saúde	1
Federação Brasileira De Associações De Fiscais De Tributos Estaduais	1
Federação Brasileira dos Profissionais Esteticistas.	1
Federação Catarinense de Municípios	1
Federação do Elo Social SP	1
Federação Goiana de Ayahuasca	1
Federação Nacional dos Servidores do Judiciário nos Estados	1
Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e Afins	1
Federação Única dos Petroleiros	1
Fundação S.O.S Pró-Mata Atlântica	1
Instituto Pró-Educação e Saúde	1
Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social	1
Movimento de Cursilhos de Cristandade do Brasil	1

Núcleo de Resistência Comunitária	1
Núcleo Mineiro de Obesidade	1
ONG - Restituindo Vidas do Estado do Rio de Janeiro	1
ONG Instituto de Apoio Popular	1
ONG SOS Segurança Dá Vida	1
Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo	1
Sindicato das Empregadas Domésticas e Trabalhadores Domésticos da Grande São Paulo - SINDOMESTICA	1
Sindicato dos Carroceiros de Nossa Senhora do Socorro	1
Sindicato dos Empregados em Conselhos e Ordens de Fiscalização Profissional e Entidades Coligadas e Afins do Distrito Federal	1
Sindicato dos Empregados em Empresas de Prestação de Serviços a Terceiros, Colocação e Administração de Mão de Obra, Trabalho Temporário, Leitura de Medidores e Entregas de Avisos do Estado de São Paulo.	1
Sindicato dos Servidores da Universidade Federal de Pelotas	1
Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União.	1
Sindicato Dos Trabalhadores Promotores, Repositores E Demonstradores De Merchandising Do Estado De São Paulo	1
Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional	1
Sindicato Nacional dos Terapeutas Naturistas	1
Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados, Pensionistas e Idosos.	1
Sociedade Organizada Salvando o Cerrado-ONG	1
Terra de Direitos :Organização Civil de Direito Privado	1
União Brasileira do Ensino Particular.	1
União dos Auditores Federais de Controle Externo	1
União Nacional dos Estudantes	1
TOTAL	353

SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CDH)

Quadro 2: Autores e números de sugestões apresentadas de 2007 a 2013.

Autor	Nº de Sugestões
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa ³	10
• Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul – CONDESESUL	7 ⁴
• Associação Brasileira de Radiodifusores	1
• Autores não identificados	2
Programa Senado Jovem Brasileiro	27
Associação Hermelindo Miquelace	2
Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas	2
Associação Brasileira de Autoprograma de Saúde – ABRAPS	1
Associação dos Funcionários do Banco do Brasil – AFABB	1
Associação dos Funcionários Locais no Exterior – AFLEX	1
Associação em Defesa do Autista	1
Associação Nacional de Gestão Pública – ANGEP	1
Associação Nacional dos Concurseiros	1
Associação Pankararu Fonte da Serra e outros	1
Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias da Alimentação – CONTAC	1
Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco – FIEPE	1
Federação de Futebol não Profissional da Bahia	1
Federação dos Contabilistas nos Estados do RJ, ES, BA e outros	1
Federação dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas do Estado do Rio Grande do Sul	1
Federação Única dos Petroleiros – FUP	1
Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado – FONACATE	1
Grupo de apoio à adoção de Volta para Casa	1
Instituto de Estudos Estratégicos para a Integração da América do Sul – INTERSUL	1
Instituto Todos à Bordo	1
Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul	1
Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de São Paulo	1
Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Distrito Federal	1
Pres. da Federação dos Trabalhadores Circulistas do Estado do RN	1
Programa e Portal e-Cidadania, criado pelo Ato da Mesa nº 3, de 2011	1
Sindicato dos Corretores de Imóveis de Brasília - SINDIMOVEIS/DF	1

³ Apesar de no sistema de tramitação eletrônica estarem registradas 10 sugestões de autoria da CDH, é possível identificar os verdadeiros autores das sugestões através de seu relatório, quando disponível online. Nesse caso, das 10 sugestões, 4 não possuíam relatório disponível online. Das 6 restantes, 5 representam sugestões do Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul – CONDESESUL e uma da Associação Brasileira de Radiodifusores.

⁴ Uma das SUGs do CONDESESUL só foi identificada durante entrevista com a entidade, pois não há menção ao autor no sistema de tramitação online, nem parecer disponível online.

União Nacional das Associações Participantes das Entidades Fechadas de Previdência Privada – Unidas	1
União Planetária	1
Universidade FEEVALE	1
TOTAL	67

Entrevista com membro do CONDESESUL, André Luis Melo

1. De acordo com os dados oficiais legislativos, de 2007 a 2013, o CONDESESUL teve 6 Sugestões Legislativas protocoladas no Senado Federal, e 147 Sugestões Legislativas protocoladas na Câmara dos Deputados. Quais são os motivos pelos quais o Conselho optou por utilizar majoritariamente a CLP da Câmara?

2. A presença do CONDESESUL no Senado, nesse período, só existiu em 2007. Por que não houve novas tentativas de envio de Sugestões ao Senado?

3. A partir de 2011, o número de participações do CONDESESUL diminuiu até mesmo na Câmara, e em 2012 e 2013 não houve sugestões do Conselho protocoladas. Por que isso aconteceu?

4. O Conselho já utilizou ou utiliza outras maneiras de envio de sugestões, como o envio para o gabinete de Deputados ou Senadores específicos?

“O sistema da Câmara parece ser mais organizado, apesar de no Senado haver uma possibilidade de apresentar até PEC, mas no Senado nem fizeram a audiência pública sobre assistência jurídica que aprovaram.

Não houve muito resultado na participação no Senado, o sistema de acompanhamento era mais difícil.

Quanto à Câmara diminuiu em 2012 e 2013 por ter obtido pouco resultado, pois não se consegue pauta no plenário, e o lobby de algumas corporações profissionais dificultam a tramitação de projetos de iniciativa do Condesesul que permitia um maior liberdade da sociedade, pois estes setores querem a dependência social (espécie de servidão ou até mesmo escravidão). Além disso, passei a ter menos tempo para elaborar as minutas para a Diretoria aprovar e remeter a Brasília.

Enviamos para alguns Senadores e Deputados, inclusive alguns apresentam o projeto e até melhoram o texto. Também há participações em comissões específicas como Segurança pública e com alguns resultados. O curioso é que o meio jurídico não se interessa muito pelo processo legislativo, apenas quer criticar o produto depois de

aprovado. A maioria acha que não é um mundo acessível e são apenas intérpretes e não agentes de mudança social.

De qualquer forma parece que alguns projetos inspiraram alguns projetos ao levantar a discussão sobre o tema”.

Entrevista com a Secretária da CHD, Mariana Lyrio

1. Qual o número de funcionários atual?

7 funcionários. Observação: esse número foi considerado pela secretária como suficiente para o funcionamento da Comissão; apesar de ainda contrastar com o número de funcionários da CDH e CLP da Câmara.

2. Quais são os motivos da falta dos documentos (SUGs, Pareceres, Proposições geradas) no site do Senado? (Observar que o Art. 14 do Ato nº 1/2006 da CDH torna obrigatório apenas informações com relação à tramitação).

A Secretária não possuía ciência do fato de faltarem documentos, e disse que levará essa observação ao diretor da secretaria de comissões.

3. Qual é a relação das demandas do portal E-cidadania e a Comissão? Quem é responsável pela admissibilidade das “Ideias Legislativas” na CDH?

Segundo a secretária, a análise das sugestões do portal e-cidadania é feita por funcionários da secretaria de comissões, e só é levada à CDH quando há aprovação da sugestão de acordo com as normas do portal. Primeiramente, ele passa pela Mesa Diretora; por esse motivo, a primeira ideia legislativa apta a seguir tramitação pela CDH ainda não chegou à Comissão.

4. À Secretária: O “acúmulo de funções”, citado no estudo de Gomes (2008), ainda é visto como um empecilho para o funcionamento da Comissão?

Na análise da secretária, o acúmulo de funções não é o maior responsável pelo baixo fluxo de trabalhos relativos à Legislação Participativa; o maior responsável seria o desconhecimento geral sobre esse canal de participação. Ela mencionou também que

muitas pessoas pensam que a legislação participativa está vinculada aos Direitos Humanos, ou seja, que apenas podem ser sugeridas propostas que envolvem direitos humanos. Até mesmo funcionários da Presidência já fizeram essa confusão. Ficou claro que realmente não há por parte da população conhecimento dos trabalhos e possibilidades que a Comissão permite.

Ela mencionou também a dificuldade de quórum nas reuniões, e que a composição é feita basicamente por senadores da base do governo; as vagas não preenchidas mostram o desinteresse dos senadores em participar desta comissão especificamente.

5. Houve algum posicionamento da Presidência ou dos membros com relação aos protestos recentes das ruas?

Segundo a secretária, não houve pronunciamento com relação à divulgação dos trabalhos de Legislação Participativa após os protestos. A manifestação da presidência e dos membros foi bastante direcionada à violação de direitos humanos nos atos violentos que ocorreram, ou seja, a legislação participativa foi deixada de lado.