

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
CURSO DE MESTRADO**



THIAGO RIBEIRO RAFAGNIN

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PROCESSO LEGISLATIVO
FEDERAL:** a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados na
recepção de sugestões relacionadas a políticas sociais (2001-2011)

PELOTAS
2012

THIAGO RIBEIRO RAFAGNIN

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PROCESSO LEGISLATIVO
FEDERAL:** a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados na
recepção de sugestões relacionadas a políticas sociais (2001-2011)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.
Orientadora: Profa. Dra. Raquel Fabiana Lopes Sparenberger

PELOTAS
2012

THIAGO RIBEIRO RAFAGNIN

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL: a
Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados na recepção de sugestões
relacionadas a políticas sociais (2001-2011)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da
Universidade Católica de Pelotas como requisito parcial à obtenção do título de Mestre
em Política Social, pela Comissão Julgadora composta pelos membros.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger
Presidente - UCPel

Prof. Dr. Renato da Silva Della Vechia
Membro – UCPel

Prof. Dr. Guilherme Camargo Massauí
Membro – UFPel

Ao meu avô, Aristides da Silva Ribeiro, *in memoriam*.

AGRADECIMENTOS

A DEUS por ter me guiado em todos os momentos, principalmente naqueles em que me considerei perdido.

Aos meus pais, por todo o incentivo para que este sonho pudesse ser realidade.

À minha irmã, pelos momentos paciosos ao meu lado.

Ao meu amor, pela compreensão, principalmente nos momentos em que ficamos separados para o desenvolvimento do presente estudo.

Aos meus colegas de Mestrado, por todo o companheirismo ao longo dessa jornada acadêmica.

À minha amiga, que considero uma irmã, Ana Paula Dittgen, pela nova etapa da minha vida.

À minha orientadora e grande amiga, por todo o empenho a mim despendido para prosseguir na vida acadêmica.

Ao grande amigo Odilon Leston Jr., por toda a amizade ao longo dessa jornada.

À Secretária do Mestrado em Política Social, Lucimar Souza, por todo o auxílio, companheirismo e zelo.

Aos professores do Mestrado em Política Social, pelas maravilhosas discussões acadêmicas.

À Universidade Católica de Pelotas, pelo apoio.

À FACC – Faculdade Concórdia, pela confiança.

Aos servidores da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, pela sua dedicação.

O Analfabeto Político

O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas.

O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais.

Bertolt Brecht: O Analfabeto político o pior analfabeto...

RESUMO

O presente estudo analisa a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, sob o viés da proposição, pela sociedade civil organizada, de sugestões relacionadas a políticas sociais, entre os anos de 2001 a 2011. Para tanto, inicialmente será realizada uma revisão de literatura sobre o que vem a ser democracia, para que se possa compreender os vários tipos existentes, assim como os princípios necessário para que a democracia seja efetivada. Será realizada uma abordagem acerca da democracia direta, assim como da democracia indireta (representativa). Analisa a história da Assembleia Nacional Constituinte que culminou com a Constituição Federal de 1988, pois com isso quer-se mostrar que os mecanismos de participação popular inseridos no art. 14, I, II e III da Magna Carta apresentam larga relação com a composição parlamentar da Assembleia. Enfatiza, também, a democracia brasileira, qual seja, a participativa, assim como a respeito dos mecanismos inseridos nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição. Todo o preceituado até o presente momento se faz necessário para que seja possível compreender os motivos pelos quais a Comissão de Legislação Participativa foi criada. Pretende-se, portanto, com esta dissertação de Mestrado verificar se esta comissão consegue, de fato, atingir o seu verdadeiro fim.

Palavras-chave: Democracia – Constituição - Participação Popular – Comissão de Legislação Participativa – Políticas Sociais.

ABSTRACT

This study seeks to analyze the Participative Legislation Committee of the House of Representatives, under the bias of the proposition, organized civil society, suggestions related to social policies, between the years 2001 to 2011. Therefore, initially there will be a review of the literature on what has to be democracy, so that one can understand the various existing types, as well as the principles necessary for democracy to take effect. There will be an approach about direct democracy, as well as indirect democracy (representative). After, it will analyze historically the National Constituent Assembly which culminated in the 1988 Federal Constitution, because it wants to be shown that the mechanisms of popular participation inserted in art. 14, I, II and III of the Magna Carta exhibit large compared with the composition of the Parliamentary Assembly. Does lectured also on Brazilian democracy, which is, participatory, as well as on the mechanisms included in Items I, II and III of art. 14 of the Constitution. All precepts to date is necessary so that you can understand the reasons why the Commission Participative Legislation was created. Want you, therefore, with this Master's thesis committee can verify that this indeed reach its true purpose.

Keywords: Democracy - Constitution - Popular Participation - Participative Legislation Committee - Social Policies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Referente às sugestões relacionadas à política social em 2001.....	82
Tabela 2- Andamento dos PL referentes as sugestões de 2001.	84
Tabela 3- Sugestões relacionadas a políticas sociais, em 2002.	85
Tabela 4 - Andamento dos PL referentes as sugestões de 2002.	87
Tabela 5 - Sugestões relacionadas a políticas sociais, em 2003.	88
Tabela 6 - Andamento dos PL referentes as sugestões de 2003.	89
Tabela 7 - Sugestões relacionadas a políticas sociais, em 2004.	90
Tabela 8 - Andamento dos PL referentes as sugestões de 2004.	91
Tabela 9 - Sugestões relacionadas a políticas sociais, em 2005.	93
Tabela 10 - Andamento dos PL referentes as sugestões de 2005.	94
Tabela 11 - Sugestão relacionada à política social, em 2006.	95
Tabela 12 - Andamento do PL referente à sugestão, em 2006.	96
Tabela 13 - Sugestões relacionadas a políticas sociais, em 2007.	97
Tabela 14 - Andamento dos PL referentes as sugestões de 2007.	99
Tabela 15 - Sugestão relacionada a política social, em 2008.	100
Tabela 16 - Andamento do PL referente a sugestão apresentada em 2008.	101
Tabela 17 - Sugestões com alguma relação a política social em 2009.....	101
Tabela 18 - Andamento dos PL referentes as sugestões de 2009.	104
Tabela 19 - Sugestão apresentada a CLP convertida em lei.....	107

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Totais de sugestões apresentadas até 2005.....	93
Figura 2 - Total de sugestões nos 10 anos de CLP.	107

LISTA DE ABREVIATURAS

ADCT	<i>Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</i>
ANC	<i>Assembleia Nacional Constituinte</i>
AP	<i>Amapá</i>
ARENA	<i>Aliança Renovadora Nacional</i>
ART	<i>Artigo</i>
BA	<i>Bahia</i>
CCJC	<i>Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania</i>
CCP	<i>Coordenação de Comissões Permanentes</i>
CD	<i>Câmara dos Deputados</i>
CE	<i>Ceará</i>
CF	<i>Constituição Federal</i>
CFT	<i>Comissão de Finanças e Tributação</i>
CLP	<i>Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados</i>
CSSF	<i>Comissão de Seguridade Social e Família</i>
CTASP	<i>Comissão de Administração, Trabalho e Serviço Público</i>
DEM	<i>Democratas</i>
DEP	<i>Deputado</i>
ECA	<i>Estatuto da Criança e do Adolescente</i>
FGTS	<i>Fundo de Garantia do Tempo de Serviço</i>
GO	<i>Goiás</i>
LOAS	<i>Lei Orgânica da Assistência Social</i>
MA	<i>Maranhão</i>
MG	<i>Minas Gerais</i>
OAB	<i>Ordem dos Advogados do Brasil</i>

PB	<i>Paraíba</i>
PDT	<i>Partido Democrático Trabalhista</i>
PE	<i>Pernambuco</i>
PFL	<i>Partido da Frente Liberal</i>
PL	<i>Projeto de Lei Ordinária</i>
PLP	<i>Projeto de Lei Complementar</i>
PMDB	<i>Partido do Movimento Democrático Brasileiro</i>
PP	<i>Partido Progressista</i>
PPB	<i>Partido Progressista Brasileiro</i>
PPS	<i>Partido Popular Socialista</i>
PR	<i>Partido da República</i>
PRB	<i>Partido Republicano Brasileiro</i>
PSB	<i>Partido Socialista Brasileiro</i>
PSC	<i>Partido Social Cristão</i>
PSDB	<i>Partido da Social Democracia Brasileira</i>
PT	<i>Partido dos Trabalhadores</i>
RI	<i>Regimento Interno</i>
RJ	<i>Rio de Janeiro</i>
RN	<i>Rio Grande do Norte</i>
RS	<i>Rio Grande do Sul</i>
SC	<i>Santa Catarina</i>
SE	<i>Sergipe</i>
SP	<i>São Paulo</i>
SUG	<i>Sugestão</i>
TO	<i>Tocantins</i>
TSE	<i>Tribunal Superior do Trabalho</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1. DEMOCRACIA.....	18
1.1. Democracia direta	28
1.2. Democracia indireta.....	31
2. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	34
2.1. Histórico da Assembleia Nacional Constituinte	34
2.2. O modelo de democracia adotado pelo Brasil	43
2.2.1. Análise Dos Mecanismos de Participação Popular, Inseridos no Art. 14, Incisos I, II E III da Constituição Federal de 1988.....	50
A. Plebiscito	54
B. Referendo.....	58
C. Iniciativa popular de leis.....	60
3. COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS ..	65
3.1. Histórico de criação.....	65
3.2. Funcionamento da CLP	67
3.3. Caminho na CLP da sugestão de projeto após a apresentação.....	69
3.4. Caminhos no Congresso Nacional do projeto aprovado na CLP	70
3.5. Das motivações para o estudo quantitativo das sugestões com relação a políticas sociais... 71	
3.5.1. Do contexto histórico de surgimento das chamadas políticas sociais	73
3.5.2. Das políticas sociais brasileiras	78
3.6. Análise das sugestões de políticas sociais apresentadas pela sociedade civil organizadas dos anos de 2001 a 2011.....	79
3.6.1. Análise do relatório anual de 2001	82
3.6.2. Análise do relatório anual de 2002.....	85
3.6.3. Análise do relatório anual de 2003	88
3.6.4. Análise do relatório anual de 2004	90
3.6.5. Análise do relatório anual de 2005	92
3.6.6. Análise do Relatório Anual de 2006.....	95
3.6.7. Análise do Relatório Anual de 2007.....	96
3.6.8. Análise do Relatório Anual de 2008.....	99
3.6.9. Análise do Relatório Anual de 2009.....	101

3.6.10. Análise do Relatório Anual de 2010.....	105
3.6.11. Análise do Relatório Anual de 2011.....	105
3.7. Balanço das análises de relatório: CLP dez anos, o que comemorar?.....	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
Referências	113

INTRODUÇÃO

A presente dissertação busca analisar a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, sob o viés da apresentação pela sociedade civil organizada de sugestões de projetos de lei relacionadas a políticas sociais. Entretanto, antes mesmo de ser iniciada a análise propriamente dita, no primeiro capítulo, será realizada uma abordagem teórica sobre o que vem a ser democracia.

Neste ponto do trabalho, será asseverado sobre democracia, deixando claro seus princípios, através de autores como Hans Kelsen (2000) e Norberto Bobbio (2000). Poderá ser demonstrado, que a democracia não é una, ou seja, há algumas espécies dela, como é o caso da direta e da representativa, que serão por nós, também abordadas no decorrer deste trabalho.

Isso se faz necessário para que o leitor possa compreender a comissão tema do presente estudo, assim como o modelo de democracia adotado pela República Federativa do Brasil, qual seja, a participativa, preceituada pela Constituição Federal de 1988.

Já em sede de segundo capítulo, tratar-se-á de demonstrar como se deu o processo de elaboração de nossa Carta Política atual, para tanto, far-se-á um histórico de nossa Assembleia Nacional Constituinte, pois se procurará demonstrar que foram graças às pressões político-populares lá ocorridas que mecanismos de participação popular foram inseridos na atual Carta Magna. Será asseverado, portanto, acerca de um mecanismo de participação existente àquela época, as conhecidas emendas populares apresentadas pela sociedade na ANC.

É neste momento que procuraremos tratar de abordar sobre o modelo de democracia adotado no Estado brasileiro, pois apenas num modelo de democracia participativa é que podem existir instrumentos de participação popular como os preceituados pelo art. 14, incisos I, II e III da Constituição, quais sejam, respectivamente, plebiscito, referendo e iniciativa popular, especificamente, aqui, utilizaremos fundamentos teóricos de Paulo Bonavides (2008).

Ademais, destaque-se, que se abordarão os mencionados dispositivos, demonstrando quando podem ser utilizados e em que casos foram realizados o uso dos mesmos. Inclusive, procurar-se-á apontar eventuais falhas relacionadas a eles. O objetivo é buscar examinar e destacar a importância desses instrumentos para a participação direta da sociedade na construção de normas de seu real interesse.

Todo o mencionado até o presente momento se faz mister compreender os motivos pelos quais a CLP foi criada no âmbito da Câmara dos Deputados, no ano de 2001. Aliás, já no terceiro capítulo da presente dissertação abordaremos o tema da comissão, buscando explicitar os motivos pelos quais foi criada, assim como seu histórico.

Desvendar-se-á, outrossim, como se dá seu funcionamento interno, assim como relacionado ao processo legislativo perante à Câmara dos Deputados, para tanto, buscaremos analisar descritivamente, através de uma pesquisa documental exploratória, nos relatórios anuais produzidos pela CLP, as sugestões de projetos de lei que, de alguma forma, apresentam relação com a área de políticas sociais.

Nosso *locus* de análise, portanto, é a comissão e os documentos por nós buscados para o desenvolver da pesquisa se relacionam aos anos de 2001 a 2011, o primeiro porque trata-se do relatório inicial elaborado já no estrear da CLP no parlamento, enquanto que o segundo porque é o último relatório produzido por esta estrutura parlamentar-participativa.

Os objetivos de nossa análise visam, portanto, demonstrar se as sugestões propostas pela sociedade foram convertidas em lei, assim como se a CLP consegue realizar a tarefa para a qual foi criada, conforme mencionaremos na terceira parte desta pesquisa.

Por fim, a título de considerações finais procurar-se-á realizar um balanço de todo o estudo, para que se possa verificar se a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados é um mecanismo eficaz ou não. Isso porque é necessário que se verifique se a mesma é eficaz, ou seja, se a razão para a qual foi criada consegue ser efetivada.

1. DEMOCRACIA

Inicialmente, antes de se adentrar ao tema central do presente estudo deve-se, obrigatoriamente, procurar asseverar ao leitor uma breve conceituação do que vem a ser democracia¹. Para tanto, procurar-se-á trazer uma breve revisão literária daqueles que consideram os principais autores dessa temática, para que se possa compreender de forma adequada as motivações de nossa pesquisa.

O termo *democracia* é de origem grega, na acepção pura da palavra, *demo* significa povo e *kracia* assevera governo. Conforme aduz Bobbio (2000), embora os gregos sejam considerados os pais desse instituto, na Grécia, o mesmo não era exercido por todos, haja vista que mulheres, estrangeiros, crianças e escravos não estavam inseridos no seio do processo democrático.

Segundo Bolzan de Moraes e Streck (2010, p. 109) é

Desnecessário dizer que a conceituação de democracia é uma tarefa quase impossível, mormente porque o termo “democracia”, com o passar do tempo, foi contaminado por um estereótipo, contaminado por uma anemia significativa.

Os mesmos autores ainda asseveram que *democracia é uma constante invenção, isto é, deve ser inventada cotidianamente* (BOLZAN DE MORAIS & STRECK, 2012, p. 109). Nesse mesmo sentido, Norberto Bobbio afirma que *para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo.* (BOBBIO, 2000, p. 19).

Entretanto, inicialmente será realizada uma distinção entre o modelo democrático de outros, como leciona Kelsen (2000) aduzindo que a distinção entre um modelo ou outro, ou seja, entre democracia e autocracia ocorre pela maneira como a Constituição do Estado regulamenta a criação da ordem jurídico-institucional.

¹ Ao longo dessa Dissertação, utilizar-se-á um conceito minimalista de Democracia.

Nesse sentido, destaca o autor que “um Estado é considerado uma democracia ou uma aristocracia se a sua legislação tiver natureza democrática ou aristocrática, embora a sua administração ou o seu judiciário possam ter um caráter diferente”. (KELSEN, 2000, p. 406).

Além disso, afirma KELSEN, então, se o critério da legislação é o melhor para determinar como a ordem jurídica é criada, logo *é mais correto distinguir, em vez de três, dois tipos de Constituição: a democracia e a autocracia*. (KELSEN, 2000, p. 406). O autor salienta que esta distinção estaria baseada na questão da liberdade política.

Contudo, saliente-se que no decorrer deste trabalho se abordará apenas com os conceitos de democracia, haja vista os termos do Texto Maior promulgado em 1988, que preceitua o Brasil ser um Estado Democrático de Direito, conforme veremos a seguir.

Além do mais, nas palavras de José Afonso da Silva, *a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo*. (SILVA, 2004; p. 127).

Nesse ponto deve-se pensar qual é o povo mencionado pela Constituição da República Federativa do Brasil? Procurando responder a este questionamento, pode-se utilizar os ensinamentos de Friedrich Müller e a sua obra “Quem é o povo?”. Nesse sentido, menciona Fábio Konder Comparato, ao apresentar a referida obra que “povo não é um conceito descritivo, mas claramente operacional” (MÜLLER, 2003, p. 13). Logo, não se pode pensar que a terminologia utilizada por nosso legislador constituinte originário tenha um objetivo conceitual.

O que se pode depreender é que o Texto Constitucional busca, na realidade “encontrar um sujeito para a atribuição de certas prerrogativas e responsabilidades coletivas, no universo jurídico-político”. (MÜLLER, 2003, p. 14). A Carta Constitucional menciona, ademais, de forma bastante clara que “todo o poder emana do povo” (BRASIL, 1988), conforme se verifica pela leitura do parágrafo primeiro do artigo primeiro. Deve-se, logo, buscar compreender quem é esse povo do qual emana todo o poder supremo de nosso sistema jurídico.

Veja-se, o poder não está no povo, mas, sim, emana do povo, logo, como o próprio Müller assevera, esse sentido não é metafísico, mas, na realidade, normativo.

Nesta linha menciona Müller (2003) que os textos fundamentais abordam com frequência o termo povo e quem gostam demasiadamente de utilizar esta terminologia,

segundo o autor a razão para que isso ocorra é que as Cartas Políticas necessitam legitimar-se.

O próprio termo “democracia”, como se tratou de mencionar anteriormente, assevera que se trata do governo do povo, em última instância, podemos pensar, então, que é o povo quem está governando num regime democrático. Entretanto, Müller assevera que:

[...] quem seria esse povo, que pudesse legitimar “democraticamente”? Talvez se descubra no curso dessa indagação que não basta que um documento invoque o povo; ou ainda, inversamente, que a descoberta sóbria de que povo com efeito não exerce a dominação ainda não deve deslegitimar. (MÜLLER, 2003, p. 47).

Ademais, conforme Müller (2003), há o “povo ativo” que seria a totalidade de eleitores, os titulares de nacionalidade. Aqui, não estariam, portanto, considerados os estrangeiros, por mais que trabalhem no país, paguem impostos e contribuições, esses pertenceriam a população e não ao povo. Entretanto, apesar de não pertencerem ao “povo ativo”, Müller salienta que não podemos desconsiderar que os estrangeiros são, também, cidadãos, desse modo, “[...] são atingidos pelas mesmas prescrições ‘democraticamente’ legitimadas”. (MÜLLER, 2003, p. 57).

Saliente-se que, para Müller, a ideia fundamental de democracia é a de que as determinações fundamentais normativas do conviver socialmente por um povo, são elaboradas pelo próprio povo. Isso com base na livre competição de opiniões e interesses.

Conforme se abordará, ainda, no decorrer do presente capítulo, a democracia sugere uma série de pressupostos, logo, ressalta Müller (2003, p. 58) que “[...] o povo ativo não pode sustentar-se sozinho num sistema tão repleto de pressupostos.” E vai além, aduzindo que: “Não há nenhuma razão democrática para despedir-se simultaneamente de um possível conceito mais abrangente de povo: o da totalidade dos atingidos pelas normas: *one man one vote*.” (MÜLLER, 2003, p. 58).

Procurando compreender o lecionado por Müller, acerca do “povo ativo”, pode-se asseverar que são eles que elegem representantes, da eleição destes resultam normas, oriundas de seus trabalhos, que, uma vez implementadas, atingem a todos a saber. Logo, serão atingidos não apenas os membros do “povo ativo”, mas todo o povo, enquanto população. Müller (2003) denomina isso de “estrutura de legitimação”.

Este povo para o qual todas as normas são produzidas, o mencionado autor chamou de “povo como instância global de atribuição de legitimidade”. Não é o caso do sistema normativo pátrio, mas o autor assevera, também, a existência do “povo como ícone”, que seria aquele utilizado apenas como fonte de legitimação normativa, ao qual, de maneira alguma são postas possibilidades de participar, como o próprio autor aduz, “[...] nesse caso usamos o povo como sucessor da justificativa pré-democrática, supramundana: eis o legitimismo ‘por obra e graça do povo’.” (MÜLLER, 2003, p. 67).

Como se pode perceber, não é adequado para regimes democráticos utilizarem o povo apenas como ícone, como marionete para justificar os seus atos. Pode-se ir além, ademais, mencionando que nenhum Estado poderá ser democrático se assim se utilizar do povo, pois, em última análise: “Os atingidos pelas decisões devem ser simultaneamente os autores das decisões, os outorgantes da norma devem ser idênticos ao conjunto dos destinatários da norma.” (MÜLLER, 2003, p. 71).

O povo, portanto, mesmo aquele restrito ao “povo ativo”, conforme denominado pro Müller, deve ser sujeito político real, jamais fictício, não manipulável, não utilizado apenas como justificados dos mandos e desmandos do Estado. Para que isso ocorra, o autor assevera que:

[...] fazem-se necessárias instituições e, por igual, procedimentos: a eleição de uma assembleia constituinte, o referendo popular sobre o texto constitucional, instituições jurídicas plebiscitárias, eleições livres e destituição por meio de procedimentos plebiscitários e votação. Alternativas e sanções devem ser normatizadas de forma cogente no tocante aos procedimentos. A pequena lâmpada diante do ícone pode extinguir-se; o povo – nem que seja apenas o conjunto parcial dos cidadãos titulares de direitos ativos – entra em cena como destinatário e agente de responsabilidade e controle. (MÜLLER, 2003, p. 73)

Pode-se perceber, então que o autor trata de três diferentes tipos de povo. O primeiro seria o povo ativo, no qual estariam inseridos apenas os eleitores. O segundo por ele mencionado é o povo enquanto instância de atribuição, no qual estariam inseridos os cidadãos do país, ou seja, aqueles titulares de nacionalidade. E, por fim, o povo ícone, ao qual nenhuma pessoa pertence, pois é expressão utilizada apenas com a finalidade de justificação de qualquer ato estatal, sem a real presença de nenhuma pessoa. Por fim, devemos mencionar que o povo-destinatário é aquele, segundo propõe Müller, ao qual ninguém está legitimamente excluído.

Entretanto, apesar de fazer essa diferenciação, o autor menciona que:

A democracia é dispositivo de normas especialmente exigentes, que diz respeito a todas as pessoas no seu âmbito de “demos” de categorias distintas

(enquanto povo ativo, povo como instância de atribuição ou ainda povo-destinatário) e graus distintos. (MÜLLER, 2003, p. 76).

Pelo que se pode depreender, ademais, dos ensinamentos desse magistral autor é que o termo povo, deve ser compreendido enquanto “parte integrante plenamente vigente da formulação da prescrição jurídica (do tipo legal), deve ser levado a sério como conceito jurídico [...]”. Pode-se concluir, ademais, que o povo mencionado em nosso texto constitucional deve ser entendido como um conceito finalista, ou seja, o Estado tendo sua finalidade voltada para o próprio povo (para o povo-destinatário) e não para o próprio Estado.

É justamente por esse fato que o próprio Müller afirma que “[...] a legitimidade dessa constituição bem como da constituição alemã deve poder deixar vincular-se no plano da realidade ao povo ativo, ao povo enquanto instância de atribuição e ao povo destinatário.” (MÜLLER, 2003, p. 90).

Portanto, quando se indaga quem é o povo mencionado pela Carta Política brasileira, baseando-se em Müller (2003), pode-se afirmar que trata-se de todo o povo, de todas as pessoas, mesmo daquelas, até este momento excluídas dos debates democráticos. Isso porque:

Quanto mais o “povo” for idêntico a população no direito efetivamente realizado de uma sociedade constituída, tanto mais valor de realidade e consequentemente legitimidade terá o sistema democrático existente *como forma*. E essa correlação conjuntiva “quanto mais... tanto mais” implica que a aproximação das duas figuras ocorre por meio de gradações e tipificações, em correlação com diferentes esferas funcionais: povo ativo, povo como instância de atribuição, povo destinatário em oposição ao povo ícone. (MÜLLER, 2003, p. 111).

É por esses motivos que Friedrich Müller (2003) assevera que a democracia significa o direito positivo, ou seja, o direito de cada pessoa.

Dito isso, pensando, ainda, num ideal democrático, pode-se trazer o lecionado por KELSEN (2000, p. 406) que assevera a “democracia significa que a ‘vontade’ representada na ordem jurídica do Estado é idêntica às vontades dos sujeitos”.

Poder-se-á dizer, então, que a democracia é a forma pela qual os cidadãos participam das deliberações que interessam à coletividade, a todos. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007) ao promover um conceito descritivo e formal de democracia aduz que é a forma de governo atribuído à maioria.

Consoante entendimento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho,

[...] hoje é comumente aceita a distinção entre três regimes: o democrático, o totalitário e o autoritário. O primeiro se caracteriza por permitir a livre formulação das preferências políticas, prevalecendo as liberdades básicas de associação, informação e comunicação, com o objetivo de propiciar a disputa, a intervalos regulares, entre líderes e partidos a fim de alcançar o poder por meios não violentos e conseqüentemente exercê-lo. O segundo apresenta-se marcado por uma ideologia oficial, um partido único, de massa, que controla toda a mobilização política e o poder concentrado em mãos de um pequeno grupo que não pode ser afastado do poder por meios institucionalizados e pacíficos. O terceiro existe quando ocorre um limitado pluralismo político, sem uma ideologia elaborada, sem extensa ou intensa mobilização política, exercendo o grupo governante o poder dentro de limites mal definidos, conquanto previsíveis (FERREIRA FILHO, 2007, p. 67).

De acordo com a redação do art. 1º da Constituição brasileira de 1988, o Brasil constituiu-se de em Estado Democrático de Direito. O parágrafo único do mesmo artigo assevera que “[...] todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”². Percebe-se, assim que o regime democrático pátrio é fundado na soberania popular.

Hans Kelsen (2000, p. 406) aduz que justamente o oposto disso é a “escravidão da aristocracia”. Aqui os sujeitos estariam totalmente excluídos na criação da ordem jurídica e não haveria harmonia alguma entre a ordem e as vontades individuais, pois essas não seriam garantidas de modo algum.

Logo, assevera-se que a democracia se incorpora ao Estado de Direito com o intuito de otimizá-lo, trazendo ao mesmo seu verdadeiro fim, que é zelar pelo interesse da coletividade, por intermédio de mecanismos que possibilitem a intervenção dos cidadãos na máquina administrativa pública, objetivando afastar supremacia dos interesses particulares da *res publica*, através da permanente vigilância e de mecanismos diretos de participação popular.

A democracia significa, então a participação do povo no Estado, que pode ocorrer por meio de instituições representativas, através das Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas, Câmara Distrital, Câmara dos Deputados e Senado Federal, bem como por meio do controle da atividade estatal, pensando no ordenamento jurídico pátrio.

É o povo, conforme se mencionou que exerce o “*poder*” aduzido pela Carta Política, de forma direta ou indireta, a partir dessa conceituação é que alguns teóricos como Ferreira Filho (1995) distinguem os tipos (ou espécies) de democracia. Segundo a

² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

classificação do referido doutrinador, elencada, também, por outros teóricos do Direito e das Ciências Sociais, existe três formas de democracia, que podem ser classificadas em direta, indireta (ou representativa) e semidireta (ou participativa), as quais serão abordadas no seio deste estudo.

Então, além de ser uma forma de exercício do Poder, a democracia é, também, uma forma de investidura no mesmo, pois se constitui de um emaranhado de princípios, os quais se traduzem em instituições e mecanismos com o intuito de garantir a legitimidade do Poder.

Kelsen, ao falar de democracia, assevera sobre a metamorfose ocorrida com a ideia de *liberdade*. Nesse sentido, lembra que, originalmente, ela tinha relação com o conceito de anarquia, pois, no sentido original da terminologia, “só é livre quem vive fora da sociedade e do Estado”. (KELSEN, 2000, p. 407). Entretanto, explica o autor que não se pode levar em conta esta significação se quisermos distinguir os Estados sob o prisma da *liberdade*. Assevera que, para que isso ocorra, “a liberdade natural transforma-se em liberdade política”. (KELSEN, 2000, p. 407).

Na mesma linha de pensamento, segue mencionando o autor que “[...] essa metamorfose da ideia de liberdade é da maior importância para todo o pensamento político”. (KELSEN, 2000, p. 407).

Entretanto, apesar da liberdade individual, o Estado não pode ser ausente de qualquer compromisso, é justamente o que afirma o renomado doutrinador, tendo em vista que a Ordem Social necessita ser mantida. Nesse sentido, para Kelsen (2000, p. 408), a Ordem Social significa “a determinação da vontade do indivíduo”.

Nessa mesma linha de raciocínio Bolzan de Moraes e Streck (2010, p. 109), aduzem que

a democracia é a única sociedade e o único regime político que considera o conflito legítimo, uma vez que não só trabalha politicamente os conflitos e as necessidades e de interesses, como procura instituí-los como direitos e, como tais, exige que sejam reconhecidos e respeitados. Mais do que isso, nas sociedades democráticas, indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais e populares, classes se organizam em sindicatos, criando um contra-poder social que, direta ou indiretamente, limita o poder do Estado; em segundo lugar, a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, isto é, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo. (GRIFO NOSSO).

Ademais, explica Kelsen que “[...] Um sujeito é politicamente livre na medida em que sua vontade individual esteja em harmonia com a vontade coletiva (ou geral) expressa na ordem social”. (KELSEN, 2000, p. 408). A partir da leitura deste autor,

podemos concluir, portanto, que a partir da liberdade política o indivíduo passa a participar da criação da Ordem Social.

Entretanto, Norberto Bobbio afirma que

[...] para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos,) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. (2000, p. 31).

Nessa mesma linha, Hans Kelsen, menciona determinados princípios, e o da *maioria* é um deles, talvez este seja hoje um dos princípios basilares da democracia moderna. Entretanto, antes de tecer comentários acerca do mesmo, faz-se mister trazer ao leitor o preceituado pelo autor a respeito da *autodeterminação*. Saliente-se, todavia, que trata-se, por óbvio, de um ideal metafísico, ou seja, existente apenas na esfera dos pensamentos, mas de suma importância à compreensão do instituto da democracia.

Assim, salienta o autor que, “o ideal da autodeterminação exige que a ordem social seja criada pela decisão unânime de todos os seus sujeitos e que permaneça em vigor apenas enquanto goza da aprovação de todos”. (KELSEN, 2000, p. 408). E vai além, preceituando que “onde prevalece a autodeterminação na sua forma pura e irrestrita, não pode haver nenhuma contradição entre a ordem social e a vontade de qualquer sujeito”. (KELSEN, 2000, p. 409).

É possível perceber, portanto, que a *autodeterminação* necessita ser restringida de algum modo, isso se ela for a base de uma organização social, evidentemente. Nesse ponto, surge um problema é o de limitar a autodeterminação do indivíduo apenas na medida necessária de modo que o Estado e a sociedade tornem-se possíveis. (KELSEN, 2000, p. 408).

Deve ser mencionado, ademais, que quando o indivíduo nasce, já há uma ordem social instituída, pré-existente. Logo, para Kelsen (2000, p. 409-410):

O grau máximo possível de liberdade individual, e isso quer dizer a aproximação máxima possível do ideal de autodeterminação compatível com a existência de uma ordem social, é garantido pelo princípio de que uma modificação na Ordem Social requer o consentimento da maioria simples dos sujeitos desta.

Vê-se aqui, então, mais um dos pilares da democracia, que é o princípio da maioria, o que seria uma das regras como mencionado anteriormente por Bobbio

(2000), eis que jamais o consenso social poderá ser atingido, nesse ponto, destaca Kelsen o seguinte:

No momento em que o número dos que desaprovam a ordem, ou dos que desaprovam uma das suas normas, se torna maior que o número dos que aprovam, é possível uma mudança por meio da qual seja restabelecida uma situação na qual a ordem esteja em concordância com um número de sujeitos maior que o número de sujeitos com quem está a discordância. (KELSEN, 2000, p. 410).

Conforme bem assevera o mencionado doutrinador, podemos perceber que é o princípio da maioria que finda por assegurar o mais alto grau possível de liberdade dentro da sociedade. Devemos, ademais, ter em mente que não é apenas a maioria que determina o grau de evolução da democracia, mas também a ideia de igualdade.

Nesse sentido, menciona Hans Kelsen que “o princípio da maioria, e, portanto, a ideia de democracia, é uma síntese das ideias de liberdade e igualdade”. (KELSEN, 2000, p. 411). Para o autor, a ideia de igualdade pressupõe:

O parecer de que o grau de liberdade na sociedade é proporcional ao número de indivíduos livres subentende que todos os indivíduos têm igual valor político e que todos têm o mesmo direito à liberdade, ou seja, o mesmo direito de que a vontade coletiva esteja em concordância com a sua vontade individual. (KELSEN, 2000, p. 410).

Pode-se concluir, ademais, que a ideia de maioria pressupõe a existência de uma minoria, a razão de ser, podemos dizer, de uma maioria, acaba originando, por si só, uma minoria.

Norberto Bobbio (2000, p. 31) afirmar o mesmo dizendo que “No que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria [...]”. Entretanto, é nessa linha de pensamento que Kelsen (2000) salienta que respeitar os interesses da maioria não quer dizer instaurar uma ditadura dessa sobre a minoria.

Para o autor, o direito de minoria é um dos princípios basilares da democracia, pois “sempre existe uma possibilidade de que a minoria influencie a vontade da maioria”. (KELSEN, 2000, p. 411). E vai além, preceituando que “não é democrático, por ser contrário ao princípio da maioria, excluir qualquer minoria da criação da ordem jurídica, mesmo que a exclusão for decidida pela maioria”. (KELSEN, 2000, p. 411).

Percebe-se, através da leitura de Hans Kelsen, que falar em democracia sem os princípios até então mencionados é falar de uma maneira vazia, inócua. Kelsen aborda o tema de forma magistral, trazendo minuciosamente diversos princípios para que

possamos compreender de forma clara o instituto da democracia. Todavia, o autor vai além do até então mencionado, asseverando que uma democracia na qual não haja opinião pública é uma contradição em termos. (KELSEN, 2000, p. 411).

Nessa senda, a medida em que “[...] são garantidas a liberdade intelectual, a liberdade de expressão, imprensa e religião, a democracia coincide com o liberalismo político – embora não necessariamente com o econômico”. (KELSEN, 2000, p. 412). Seriam esses pressupostos necessários para o funcionamento adequado dos procedimentos que caracterizam o processo democrático, conforme Norberto Bobbio (2000) também leciona. “São regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo.” BOBBIO, 2000, p. 32).

Convergindo para o mesmo ponto, Bobbio (2000, p. 32) menciona que

[...] mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimentos como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra.

Além do mais, também menciona que os direitos de liberdade, de expressão das próprias opiniões, de reunião e associação também devem ser garantias fundamentais para a real eficácia da democracia. (BOBBIO, 2000, p. 32). Não há dúvida, portanto, que são necessárias certas liberdades para o exercício adequado da democracia.

Com base nas leituras de Hans Kelsen, se pode afirmar que a democracia se aproxima muito do ideal de autodeterminação, pois há uma tendência rumo ao compromisso dos indivíduos, explicado pelo autor da seguinte forma:

Na medida em que, numa democracia, os conteúdos da ordem jurídica também não são determinados exclusivamente pelo interesse da maioria, mas são o resultado de um compromisso entre os dois grupos, a sujeição voluntária de todos os indivíduos à ordem jurídica é mais facilmente possível em que qualquer outra organização política. (KELSEN, 2000, p. 412).

Conforme já mencionado, conhecendo os princípios kelsenianos para democracia, pode-se compreender melhor este instituto que norteia todo o presente trabalho, tendo em vista que o objeto central deste estudo é um mecanismo de exercício de uma das formas de democracia, qual seja, a participativa, o que abordar-se-á em

capítulo próprio. Nesse sentido, faz-se mister dissertar acerca das espécies (ou tipos) de democracia.

1.1. Democracia direta

Os registros da utilização da democracia direta remetem à Grécia, onde os cidadãos³ reuniam-se freqüentemente com o intuito de discutir os assuntos de maior relevância à governança, elegendo prioridades e atuando diretamente como fiscais do Estado.

Conforme assevera Bonavides (1992, p. 323) foi na Grécia que surgiu a democracia direta, “onde o povo, reunido na *Ágora* para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública no grande recinto da nação”.

Segundo Kelsen (2000), a democracia direta representa o mais alto grau de desenvolvimento da democracia, dessa forma, “[...] uma democracia direta caracteriza-se pelo fato de que a legislação, assim como as principais funções executivas e judiciárias, é exercida pelos cidadãos em assembleia popular ou Assembleia primária”. (KELSEN, 2000, p. 412).

Segundo Alexandre Sanson, em Dissertação de Mestrado apresentada a Universidade Mackenzie:

A *Apella* e a *Eclésia* são as denominações das *Assembléias* populares nas cidades-estados gregas, de Esparta e Atenas respectivamente, sendo os cidadãos helênicos freqüentemente convocados a participar dessas reuniões em praça pública para o exercício pleno de algumas funções inerentes a polis, razão pela qual os estrangeiros ou metecos, embora livres, não poderiam participar da vida pública da mesma. Dessa forma, a pequena extensão territorial da cidade, a simplicidade dos temas comumente discutidos e o reduzido número de pessoas elevadas a categoria de cidadão decerto são fatores que facilitam o desenvolvimento do exercício da Democracia Direta nas *Assembléias* na Antiguidade. Em Esparta, devido a estrutura aristocrata adotada, a soberania das *Assembléias* dos cidadãos, cujas decisões prescindiam de debates e discussões, perdeu força para a *Assembléia* aristocrática (*Conselho dos Anciões*) que governava, permanecendo, contudo, na figura dos três reis as funções religiosas e militares. Atenas, por sua vez, vivenciava a Democracia fundada por Sólon, que funcionava através das seguintes instituições: *Assembléia Popular*, *Conselho dos Quinhentos*

³ Mesmo nas democracias diretas que encontramos entre as tribos germânicas e a Grécia antiga, o princípio democrático é consideravelmente restringido. Nem todos os membros da comunidade têm, em absoluto, direito de tomar parte nas deliberações e decisões da assembleia popular. Crianças, mulheres e escravos – onde a escravidão existe, - estão excluídos. (KELSEN, 2000, p. 412-413).

(Senado), Tribunais, magistrados e Comitê dos cinqüenta. A Eclésia detinha, por exemplo, as funções de legislar, eleger e ser a última instância contra as decisões judiciais, podendo os cidadãos dela participar além de debater e decidir questões relevantes, nomear magistrados e sancioná-los [...] O Senado constituído por quinhentos membros designados anualmente pela Assembléia por sorteio, era, portanto, o órgão responsável pelo estudo dos problemas, deliberando e enviando a solução para a posterior decisão dos cidadãos atenienses, que não agiam de imediato, senão quando convencidos, após terem ouvido as manifestações favoráveis e contrárias de cada orador para a questão que estivesse sendo levantada. Tais encontros na Agora costumavam ocorrer em média, quarenta vezes ao ano e contavam com a participação da totalidade dos cidadãos.

Neste modelo de democracia, todo o cidadão tinha a possibilidade de participar de assembleias, com real poder de decisão, nesse sentido, podemos destacar o preceituado por Moses Finley (1985):

As sessões da Assembléia eram franqueadas a todos os cidadãos que a elas quisessem assistir. Eles tinham um voto direto sobre as propostas, que eram abertamente debatidas, emendadas, se assim fosse desejado, e algumas vezes iniciadas; e cada um votava livremente perante os seus concidadãos. Em princípio os poderes da Assembléia eram ilimitados. (FINLEY, 1985, p.89)

Nessa mesma linha, destaca, ainda, o autor que:

A Assembléia não era um parlamento com um número fixo de membros; sem dúvidas, menos cidadãos comuns se davam ao trabalho de assistir as sessões de rotina, mas é impensável que um debate sobre se ir ou não à guerra contra Esparta merecesse idêntico desinteresse. Até camponeses, o mais subempregado grupo ocupacional em qualquer sociedade, podiam arranjar tempo para participar em decisões momentosas, o mesmo ocorrendo com os artesãos autônomos e os comerciantes da cidade. (FINLEY, 1985, p. 92).

Na democracia direta todas as decisões são tomadas pelos cidadãos, reunidos em Assembleia, aqui não há a realização de eleições, para Ferreira Filho (2007), esse tipo de democracia é “*folclórica*” e não é mais encontrada na atualidade, em larga escala, apesar de termos alguns cantões suíços que a utilizam, conforme se pode verificar pela leitura de Dalmo de Abreu Dallari:

A Landsgemeinde foi órgão supremo de todos os cantões da Suíça central e oriental, começando a sua abolição no século XIX. Trata-se de uma Assembléia aberta a todos os cidadãos do Cantão que tenham o direito de votar, e impondo-se a estes o comparecimento como um dever. A Landsgemeinde reúne-se ordinariamente uma vez por ano, num domingo de primavera, podendo, entretanto, haver convocações extraordinárias. Na maioria dos casos só foi admitida a convocação pelo conselho cantonal, havendo cantões, entretanto, que admitiram a convocação por um certo número de cidadãos. Há uma publicação prévia dos assuntos a serem submetidos a deliberação, podendo ser votadas proposições de cidadãos ou do Conselho cantonal remetendo-se a este todas as conclusões. A Landsgemeinde vota leis ordinárias e emendas a Constituição do Cantão, tratados intercantonais, autorizações para a cobrança de impostos e para a realização de despesas públicas de certo vulto cabendo-lhes também decidir sobre a naturalização cantonal. (DALLARI, 2003, p. 152).

Nesse sentido, Norberto Bobbio (2000) assevera a grande dificuldade para o exercício da democracia direta em Estados com elevada extensão territorial, caso contrário dos cantões suíços, aduzindo que ao tempo em que foram se formando os grandes Estados territoriais, através da ação centralizadora e unificadora do príncipe, o argumento então tornado clássico contra a democracia consistia em afirmar que o governo democrático apenas era possível nos pequenos Estados. Para Bobbio (2000), o próprio Rousseau estava convencido de que uma verdadeira democracia jamais existiria, pois exigia entre outras condições um Estado muito pequeno, no qual ao povo seja fácil reunir-se e cada cidadão possa facilmente conhecer todos os demais.

Pode-se discordar de Bobbio quando afirma a grande dificuldade para o exercício da democracia direta, tendo em vista os grandes avanços tecnológicos que já permitem participar de determinadas decisões do Estado via internet, por exemplo. Todavia, deve-se concordar com o autor quando aduz que é “[...] evidente que, por ser democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata.”

No sentido da discórdia com o autor, pode-se citar o preceituado por Paulo Bonavides (2008, p. 345) para quem:

Com o progresso, incremento e expansão dos meios eletrônicos de comunicação, o processo eleitoral deixou de ser mistério para a nação, que pode plebiscitar, por meio de consultas populares instantâneas, todas as grandes decisões de interesse nacional, todos os problemas de soberania afetos à necessidade de soluções imediatas e legítimas, bem como referendar leis ordinárias ou emendas constitucionais do mesmo alcance político, social e jurídico daquelas decisões.

Além do mais, para que venha a ocorrer uma democracia direta, Bobbio (2000) salienta que é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não haja nenhum intermediário.

É bem verdade, como se pode verificar ainda ao longo deste trabalho que a democracia direta é uma definição ideal de governo, inexistente nos dias de hoje, é verdade, entretanto, é um sonho a ser alcançado, um dia, quem sabe.

Pode-se destacar, assim, o preceituado por Norberto Bobbio que partiu de uma constatação:

[...] sobre a qual podemos estar todos de acordo: a exigência, tão freqüente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a

democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta. (BOBBIO, 2000, p. 53).

Deve-se indagar se isso é possível, é o que pretende-se procurar constatar nas páginas a seguir.

1.2. Democracia indireta

A democracia indireta ou representativa surge com o intuito de solucionar os “problemas” para o exercício da democracia direta. Entretanto, antes mesmo de procurar iniciar uma conceituação para tal instituto, deve-se mencionar, conforme o magistério de Bobbio (2000) que não se pode equivocar e pensar que a democracia representativa resume-se ao parlamento, ou seja, não se pode confundi-la com Estado parlamentar.

Assim, pode-se conceituá-la como a democracia exercida por meio de representantes eleitos pelo povo.

Conforme o magistério de Bobbio (2000, p. 56):

A expressão “democracia representativa” significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para essa finalidade. Ponto e basta.

Necessário ressaltar, nesse ponto, que “O Estado Parlamentar é uma aplicação particular, embora relevante do ponto de vista histórico, do princípio da representação [...]”. (BOBBIO, 2000, p. 56). Aqui o autor procura se referir que nesse Estado o órgão central é o parlamento, mas a os mecanismos representativos não se resumem ao mesmo, isso porque:

[...] não existe nenhum Estado representativo em que o princípio da representação se concentre apenas no parlamento: os Estado que hoje habituamos chamar de representativos são representativos porque o princípio da representação está estendido também a numerosas outras sedes onde se tomam deliberações coletivas, como são as comunas, as províncias e na Itália também as regiões. (BOBBIO, 2000, p. 56).

De outro lado, consoante magistério de Ferreira Filho pode-se conceituar a democracia representativa como sendo aquela,

[...] onde o povo se governa por meio de “representante” ou “representantes” que, escolhidos por ele, tomam em seu nome e presumidamente no seu interesse as decisões de governo. O modelo clássico de democracia indireta é a chamada democracia representativa, que apresenta dois subsistemas: ou

puro, ou tradicional, e a democracia pelos partidos. (FERREIRA FILHO, 2007. p. 85).

Nessa senda, Hans Kelsen, acerca da democracia representativa, menciona que

[...] é uma democracia na qual a função legislativa é exercida por um parlamento eleito pelo povo, e as funções administrativa e judiciária, por funcionários igualmente escolhidos por um eleitorado. Segundo a definição tradicional, um governo é “representativo” porque e na medida em que seus funcionários, durante a sua ocupação do poder, refletem a vontade do eleitorado e são responsáveis para como este. (KELSEN, 2000, p. 413-414).

Ademais, menciona, ainda Bobbio (2000, p. 57) que

[...] um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc.

Entretanto, afirma Kelsen (2000) que nenhuma das democracias representativas existentes, são de fato, representativas, pois “os membros eleitos do parlamento e outros funcionários popularmente eleitos, em especial o Chefe do Estado, não são responsáveis juridicamente perante o eleitorado”. (KELSEN, 2000, p. 414).

Nessa mesma linha de raciocínio, Bobbio (2000) menciona que os mandatos dos representantes não são revogáveis, desse modo, os representantes, como afirmou também Kelsen, não são diretamente responsáveis perante os eleitores, pois não são convocados a tutelar interesses particulares, dessa ou daquela categoria, mas, na verdade interesses gerais da sociedade civil.

A democracia indireta estabelece que a população eleja seus representantes da maneira que entender adequada à persecução de seus interesses, desse modo, finda, muitas vezes, “colonizada” pelas grandes oligarquias, que a utilizam para a promoção de seus interesses particulares.

Dessa forma, para que uma democracia seja, de fato, representativa, explica Kelsen (2000, p. 414) que “é necessário que o representante seja juridicamente obrigado a representar a vontade dos representados, e que o cumprimento dessa obrigação seja juridicamente garantido”.

Além disso, menciona que

[...] se não houver nenhuma garantia jurídica de que a vontade dos eleitores será executada pelos eleitos, se os eleitos são juridicamente independentes dos eleitores, não existe nenhuma relação jurídica de procuração ou representação. (KELSEN, 2000, p. 416).

Não havendo, portanto, nenhuma garantia jurídica de que a vontade popular será respeitada, é evidente que o instituto da representação será apenas uma grande ficção jurídica. Nesse sentido, a questão da representação (sem obrigação jurídica) nada mais é do que uma divisão social do trabalho.

Além disso, pela leitura até aqui desenvolvida pode-se pensar, então, que um modelo é melhor que o outro, que a democracia direta é melhor que a indireta ou vice-versa, entretanto, Bobbio nos faz um alerta, no seguinte sentido:

O que me permite repetir que entre a democracia representativa pura e a democracia direta pura não existe, como crêem os defensores da democracia direta, um salto qualitativo, como se entre uma e outra existisse um divisor de águas e como se a paisagem mudasse completamente tão logo passássemos de uma margem para outra. Não: os significados históricos de democracia representativa e de democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas em termos de ou-ou, de escolha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existisse apenas uma única democracia representativa possível e apenas uma única democracia direta possível; **o problema da passagem de uma a outra somente pode ser posto através de um *continuum* no qual é difícil dizer onde termina a primeira e onde começa a segunda.** (BOBBIO, 2000, p. 64)

Logo, como já se mencionou, não há que se dizer que um modelo é melhor que o outro, pois entre uma forma e outra existem outras formas intermediárias de democracia. Não se está de forma alguma criando um conceito novo de democracia, mas apenas procurando mencionar que é justamente neste ponto que está inserida a democracia participativa. É nesse sentido que o próprio Bobbio menciona, acerca das formas intermediárias, que “cada uma delas em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências, e isto porque são compatíveis entre si, posto que apropriadas a diversas situações e a diversas exigências.” (BOBBIO, 2000, p. 65).

Pode-se perceber, portanto, que tanto a democracia direta, quanto a indireta, são dois sistemas que podem se integrar de forma recíproca.

2. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

No capítulo anterior abordou-se Democracia, fez-se uma breve revisão de literatura acerca do tema, tratando de mencionar sobre a democracia direta e, também, sobre a indireta. Conforme se verificou, há a possibilidade de utilizar esses dois modelos de democracia de forma conjunta, pois são dois sistemas que podem se integrar.

Entretanto, antes mesmo de se iniciar a falar sobre a democracia participativa, um dos temas basilares desta dissertação, aquela que é um mecanismo integrado de democracia direta e indireta, falar-se-á sobre a Assembleia Nacional Constituinte brasileira, que culminou com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Far-se-á isso, pois se quer demonstrar para o leitor que pela história constitucional é possível conhecer e compreender as motivações, inclusive, para a inclusão, na Carta Política brasileira, de mecanismos de democracia semidireta (participativa).

Após esse breve histórico é que propriamente se ingressará na seara da democracia participativa, procurando trabalhar com alguns dos principais mecanismos para sua implementação que a Constituição Federal aborda, especialmente, aqueles contidos no artigo 14, incisos I, II e III.

2.1. Histórico da Assembleia Nacional Constituinte

O processo de elaboração da Carta Política vigente se deu num momento de intensa pressão política, porém de transição, haja vista o fim do vasto período que o Brasil viveu sob a dominação das elites político-militares chegadas ao Poder com o golpe de 1964.

Nesse sentido, expõe VERSIANI (2010, p. 235) que

A proposta de uma nova Constituição para o Brasil, que ganhou força crescente, vertiginosa, ao longo das décadas de 1970 e 1980, esteve atrelada ao reconhecimento, por muitos atores sociais, da necessidade de construção de uma nova cidadania para o país, inclusiva e de repleta ruptura com a ditadura que assumira o governo brasileiro, a partir do golpe de 1964, permanecendo no poder por um tempo então inimaginável.

Nesse sentido, a mesma autora salienta que após a eleição (indireta) de Ernesto Geisel à Presidência da República “foram abertos novos canais de comunicação entre governo e sociedade, visando à organização de uma agenda de reformas político-institucionais” (2010, p. 236).

Maria Helena Versiani se referia à reedição do direito de *habeas corpus* para crimes políticos, assim como o final das penas de morte e de banimento.

Todavia, de fato, a transição democrática inicia-se na década de 1980 com a ocorrência de eleições diretas para Governador de Estado, sendo que no mesmo período, os partidos de oposição ao Regime Autoritário iniciaram talvez o maior movimento político da história recente brasileira, denominado de campanha das “Diretas Já”.

O referido movimento visava, em suma, a realização das eleições para Presidente da República de 1984 pelo voto popular, ou seja, pela via direta. Apesar da intensa participação popular nas “Diretas Já”, a Emenda Constitucional apresentada pelo Deputado Dante de Oliveira, com o intuito de estabelecer eleições diretas para Presidência, não foi aprovada no Congresso Nacional, eis que a maioria congressual de dois terços ficou longe de ser alcançada, afastando a possibilidade de alteração do Texto Constitucional vigente àquela época.

Nessa senda, VERSIANI (2012, p. 237) assevera que

[...] a Emenda Dante de Oliveira – Emenda Diretas Já – foi rejeitada pela Câmara dos Deputados (por 22 votos), em abril de 1984, numa votação realizada sob decreto governamental de ‘estado de emergência’ no país e com todo o sistema repressivo acionado para dispersar as passeatas civis e ‘isolar’ os congressistas das manifestações pró-diretas.

No mesmo sentido, destaque-se o lecionado por José Murilo de Carvalho: “Faltaram 22 votos para a maioria de dois terços em favor da emenda. Os 55 votos dos

dissidentes do PDS não foram suficientes para a vitória das diretas. Apesar da frustração, a campanha das ruas não foi inútil.” (CARVALHO, 2002, p. 189).

É possível perceber, portanto, que não havia interesse por parte do autoritário regime militar pela aprovação da Emenda apresentada pelo Deputado, que visava, em suma, eleições diretas, num movimento diametralmente oposto ao *status quo*.

Quando Carvalho aduz que a campanha não foi inútil é pelo fato de que a oposição aproveitou o momento e lançou Tancredo Neves ao Governo de Minas Gerais, “como candidato para enfrentar o candidato oficial.” (CARVALHO, 2002, p. 189). O autor demonstra que, mesmo esta eleição sendo indireta, no legislativo mineiro, as pressões populares foram tamanhas que os deputados governistas não tiveram outra saída, a não ser reconhecer Tancredo Neves como Governador de Minas Gerais. “Tancredo Neves ganhou 480 votos do colégio eleitoral, contra 180 dados ao candidato do governo. Terminada assim o ciclo de governos militares.” (CARVALHO, 2002, p. 190).

Foi nesse cenário em questão que surgiu o debate sobre a Assembleia Constituinte, segundo Marco Aurélio Garcia (1985, p. 17-18) assevera em artigo escrito justamente no período histórico,

[...] a questão de uma nova institucionalidade, e de uma Constituinte, em particular, está objetivamente posta e, pelo menos, três razões lhe dão atualidade: a desordem institucional, resultante da institucionalização do arbítrio, nesses últimos vinte anos; a emergência de movimentos sociais que irrompem como novos sujeitos políticos e recolocam de forma substantivamente nova o problema da democracia no país; e a própria sucessão, em particular o que foi colocado pela campanha das Diretas-Já, que tocou na questão essencial do restabelecimento do princípio da soberania popular.

Foi neste momento histórico que, segundo expõe VERSIANI (2010, p. 237)

Começaria então a se delinear um pacto entre setores da oposição e segmentos do partido oficial descontentes com o Governo Figueiredo, visando lançar um candidato de consenso às eleições indiretas para a Presidência da República. Formou-se a Aliança Democrática, que lançou e elegeu indiretamente os candidatos Tancredo Neves, para a Presidência, e José Sarney, para a Vice-Presidência da República.

Assim, foram eleitos no Colégio Eleitoral, em 1985, à Presidência da República, Tancredo Neves e José Sarney, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente. Contudo, o primeiro sequer chegou a tomar posse, pois foi supostamente acometido de uma grave doença que o levou a falecer. Assumiu, então, José Sarney,

oriundo da Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Inicia-se o Governo de José Sarney com longos debates a respeito da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), com a finalidade de elaborar o novo texto constitucional para o país. Sob a égide da Presidência da República, Sarney encaminha ao Congresso Nacional proposta de Emenda à Constituição vigente à época, a de 1967.

A Assembleia Nacional Constituinte brasileira (ANC), que culminou com o Texto Fundamental de 1988, foi convocada, então, pela Emenda Constitucional número 26, de iniciativa do então Presidente da República José Sarney, promulgada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em 27 de novembro de 1985.

Pela referida⁴, ficou estabelecido que os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-iam em ANC de forma livre e soberana na sede do Congresso Nacional, cabendo ao Presidente do Supremo Tribunal Federal a instalação da Assembleia e direção dos trabalhos na sessão de eleição do Presidente da ANC.

Pelo exposto, pode-se perceber que não foi convocada uma Assembleia exclusivamente para elaboração do novo texto constitucional, ocorreu que os constituintes foram os Deputados e Senadores eleitos em novembro de 1986. A ANC teve, ao todo, 559 (quinhentos e cinquenta e nove) constituintes, sendo que desses, 72 (setenta e dois) eram Senadores e 487 (quatrocentos e oitenta e sete) Deputados (OLIVEIRA, 1993, p. 8).

Acerca da ANC, Maria Helena Versiani (2010, p. 237) destaca que ela estava longe de ser uma medida política ofertada pela classe política à sociedade brasileira, mas era, na realidade, o resultado de um amplo movimento social que buscou diversas experiências e iniciativas em todo o território nacional, mobilizando diversas pessoas e muitíssimas entidades, como, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Assevera, ademais, a autora que

[...] ocorreu sim, naquele momento, uma enorme e inédita mobilização política de diversas instituições da sociedade brasileira, sindicatos, associações trabalhistas e de moradores e, também grupos sociais organizados em torno pelos direitos das mulheres, dos negros, das pessoas portadoras de deficiências física, dos idosos, indígenas, crianças e adolescentes, presidiários e vários outros, cobrindo uma multiplicidade de segmentos sociais, temas e reivindicações. (VERSIANI, 2010, p. 238).

Todavia, João Gilberto Lucas Coelho assevera que a ANC

⁴ Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/emenda26-85.pdf>>

Nasceu marcada pelo debate se deveria ser “exclusiva ou originária” – eleita em forma unicameral e para apenas elaborar a futura Constituição – ou “congressual” – coincidindo seus membros com os senadores e deputados federais do Congresso Nacional e sobrevivendo este paralelamente aos trabalhos de elaboração constitucional. (COELHO, 1991, p. 19).

O mesmo autor esclarece que a fórmula encontrada para o bom andamento da ANC, foi a prioridade máxima para as matérias constituintes. O congresso seguiu trabalhando nos projetos de leis considerados urgentes, assim como seguiram os trabalhos comissões parlamentares de inquérito, bem como outras atividades excepcionais do Congresso, todavia, o funcionamento corriqueiro das sessões e demais comissões do parlamento ficaram suspensos. (COELHO, 1991).

Inicia-se, assim, a Assembleia Congressual, possuindo características que as diferenciam das demais realizadas pelo Estado brasileiro, tendo em vista que sua convocação ocorreu por via pacífica, na contramão dos movimentos constituintes latino-americanos deflagrados em sua grande maioria por governos militares autoritários. Nesse sentido é que ganham espaço os Movimentos Sociais, pois, também pela pressão dos mesmos é que foi instalada a própria ANC.

Entretanto, apesar disso, foi contra a chamada ilegitimidade da Constituição anterior, a de 1967, que se apresentava a defesa de uma nova Carta Magna para o país. Com o novo Texto Maior se pretendia a superação dos valores e dos ideais instaurados pelo Regime Militar no Brasil. (VERSIANI, 2010).

Após instalada, foi eleito Presidente da ANC o Deputado Ulysses Guimarães, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) de São Paulo, em 02 de fevereiro de 1987, na segunda sessão da Assembleia.

No tocante à luta dos Movimentos Sociais (sindicatos, organizações religiosas, associações de moradores e profissionais, etc.), a mesma se deu, primeiramente pela própria instalação da Assembleia, depois, pela “batalha” em busca da incorporação de mecanismos que possibilitassem a participação popular efetiva na referida. Objetivaram a inserção no regimento interno da ANC de mecanismos efetivos de participação na Constituinte, bem como de realização de emendas populares à serem discutidas e deliberadas pela mesma.

Nesse sentido, se pode destacar o disposto no art. 24 do Regimento Interno (RI) da Assembleia que estabeleceu as conhecidas “emendas populares”, um mecanismo de participação popular no processo constituinte, funcionando por meio de

abaixo-assinados, pelos quais os cidadãos podiam propor diretamente emendas ao texto Constitucional, bastando, para isso, agregar 30.000 (trinta mil) assinaturas de populares, recolhidas por no mínimo 03 (três) entidades associativas devidamente regularizadas, como conforme disposto *in verbis*:

Art. 24. Fica assegurada, no prazo estabelecido no §1º do artigo anterior, a apresentação de proposta de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas. (BRASIL, 1987).

Conforme assevera Lucas Coelho Brandão, em Dissertação de Mestrado apresentada na Universidade de São Paulo:

O mecanismo das emendas populares foi, portanto, um propulsor central tanto para o surgimento de novos movimentos sociais (inclusive proporcionando a transformação de grupos temáticos em movimentos sociais nacionais) quanto para o adensamento das redes de ativismo no Brasil, estimulando articulações que se manteriam ao mesmo ao longo da Constituinte. Uma das conseqüências destas articulações em torno de emendas populares foi o desenvolvimento de interlocutores públicos legitimados pelos grupos congêneres, por milhares de assinaturas para negociar interesses específicos e pela própria estrutura institucional da ANC. Os movimentos ganharam cara e programa, facilitando enormemente a interação entre o poder legislativo e as organizações sociais. (BRANDÃO, 2011, p. 87).

Versiani (2010), leciona que surgiram no país uma série de iniciativas para a criação de entidades sociais com a função específica de fomentar o surgimento e desenvolvimento de órgãos sociais para fomentar a participação social no processo constituinte.

Nesse senda, afirma Ana Maria Doimo que,

[...] ao longo do processo constituinte, esse sentido genérico ganhou o terreno de ações concretas através de intensa mobilização, inicialmente para garantir a possibilidade regimental de se incorporarem ao projeto de constituição, as emendas populares e, posteriormente, para garantir sucesso nas votações em plenário. (DOIMO, 1995, p. 193).

Por óbvio que a introdução de tal dispositivo no RI decorreu da intensa mobilização social em prol da inserção de mecanismos de efetiva participação da população no processo constitucional de 1988, buscando a positivação de novos direitos aos cidadãos.

Com tal positivação no RI da ANC,

O entendimento era de que se fazia necessário criar 'estruturas constituintes' paralelas, para exigir que os anseios populares fossem contemplados pelo poder constituinte e a ser instalado no Congresso, pois só com a sociedade

mobilizada a democracia participativa poderia avançar. (VERSIANI, 2010, p. 242).

Brandão, ainda menciona que:

os mecanismos de emendas populares logo se transformaram no principal instrumento de pressão, expressão e legitimação dos movimentos sociais; com isso se abandonou a ideia de realizar uma Constituinte paralela e não se cogitou (ao menos de forma relevante) o uso de ações violentas contra a ANC e seus representantes. Optou-se por aproveitar a veia institucional aberta pelo Regimento Interno, priorizando a formulação e articulação de entidades em torno de emendas populares, a coleta de assinaturas, a apresentação e publicização delas, e, por fim, a pressão e negociação para sua aprovação. (BRANDÃO, 2011, p. 88).

Pela via das emendas populares não ocorreram apenas debates no seio da ANC, mas na própria sociedade, onde diversos debates foram travados pelos movimentos sociais.

As pressões, no âmbito da Assembleia mostraram-se evidentes, o Congresso tornou-se parque de manifestações. Populares ocuparam seu gramado, rampa, telhado, mostrando, desta forma, o anseio social por participação dos movimentos sociais articulados, chegando a ocupar o interior daquela casa legislativa.

Nesse sentido, afirma Bernardo Cabral que:

Os corredores estavam repletos de populares, cidadãos, que circulavam de um gabinete ao outro, de uma comissão para outra, abordando constituintes, convocando-os a ouvirem suas ideias e aspirações, numa sadia prática lobista, bem diversa das que por vezes se registraram nesta República, um momento em que a atividade política era *res publica*, coisa de todos, de todos nós, brasileiros. (CABRAL, 2004, p. 37).

Na mesma linha, Maria Helena Versiani (2010, p. 244) afirma que

Entidades e grupos distintos, envolvidos com temáticas as mais variadas, em comum adotavam discursos participativos, associando intrinsecamente a ideia de participação da sociedade na Constituição com a possibilidade de construção de uma República verdadeiramente cidadã no Brasil.

No tocante à participação da sociedade na elaboração do novo Texto Constitucional, asseverou Dom Evaristo Arns que

Se queremos que nossa gente simples aceite a próxima Carta Magna como sendo sua, impõem-se, no mínimo, duas condições: a primeira, que ela tenha origem na própria vontade do povo, alertado para a importância do assunto. Depois, que o mesmo povo possa propor os tópicos que mais influem na sua vida. Além disso, a nação como tal quer asseguradas as medidas que lhe possibilitem a tutela da nova Constituição. (ARNS *in* SADER, 1985, p. 70).

Todo movimento inclinou no sentido de asseverar a participação como a única forma de criar uma norma fundamental genuinamente brasileira, emanada do povo para o povo.

Os movimentos populares que pleiteavam a inclusão de instrumentos de participação no seio da constituinte, surtiram efeitos, então, no sentido de tencionar a incorporação destes mecanismos na Constituição Federal (CF), porém, os mesmos não foram facilmente aceitos, pois a ANC compunha-se por dois blocos bem distintos de parlamentares, o primeiro chamado Conservador, composto pelos partidos de direita e pela maioria do PMDB, de outro lado pela ala progressiva, incluindo os partidos de esquerda e parcela minoritária do mesmo PMDB.

Nesse sentido, para GOMES (2006, p. 201),

A distinção entre conservadores e progressistas é aqui entendida de acordo com o pertencimento a certos grupos políticos durante a transição brasileira. Pertencer a um certo grupo significa ter uma visão política em comum. Membros de um mesmo grupo apresentam preferências e princípios similares.

A primeira (Conservadores) era formada por representantes do regime autoritário, das oligarquias nacionais e do capital estrangeiro, enquanto a segunda (Progressistas) composta de representantes dos interesses dos movimentos populares presentes no cenário político.

Dividia-se, portanto, a ANC em dois grandes blocos, o majoritário (Conservador) e o Minoritário (Progressistas), esses derrotados na maioria de suas propostas de transformação, contudo, não ignorados, pois estavam sustentados na arena política pelas massas populares que incansavelmente ocupavam as dependências do Legislativo.

Apesar da possível distinção realizada até então, com o objetivo de alterar substancialmente o Regimento Interno da ANC, um grupo formado por cento e cinquenta e dois parlamentares, todos de direita, resolveu formar uma coalizão suprapartidária, apelidada de “centrão”, cuja formação se deu em vista dos resultados positivos obtidos pela esquerda nas comissões temáticas que compunham a ANC. A meta do “centrão” era possibilitar alterações no RI para que o plenário da ANC tivesse poderes para alterar o já decidido pelas comissões temáticas. (GOMES, 2006, p. 208).

Nesse sentido, destaca GOMES (2006, p. 209),

No dia 5 de janeiro de 1988, o novo Regimento Interno (Resolução nº 3) foi aprovado. As novas regras davam mais espaço às modificações do plenário, o que significava também que o processo constituinte não estava próximo de terminar.

Então, com isso, grande parte das transformações propostas pelo bloco progressista eram “amaciadas” pelo conservador e, agora, também, pelo “centrão”. Foi por intermédio do primeiro que os instrumentos de participação popular foram incorporados na Constituição de 1988, contudo, mergulhados pelo segundo e terceiro num formalismo sem fronteiras, adornados pela burocracia que os tornam praticamente inexecutáveis, algemando o cidadão a inércia, conforme veremos em tópico próprio.

Em relação ao “centrão”, ainda deve ser destacado que

Parece claro que o Centrão foi bem-sucedido em formar uma maioria que pudesse alterar as regras internas da Assembleia Nacional Constituinte e, conseqüentemente, aumentar as possibilidades de se modificar o Projeto de Constituição de forma substantiva. (GOMES, 2006, p. 212).

Foi a Constituição brasileira de 1988 que inseriu os mecanismos de participação popular no ordenamento jurídico pátrio, graças a forte presença dos movimentos sociais no processo de elaboração constitucional, que ocorreu maciçamente através das emendas populares, bem como pela pressão contínua ocasionada pela presença de populares no Congresso Nacional, manifestando suas ideias e anseios por novos direitos. Entretanto, conforme será visto adiante, devido à composição da ANC, já vista até aqui, esses mecanismos possuem algumas peculiaridades.

Ademais, deve-se mencionar o asseverado por José Murilo de Carvalho, para quem: “A constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de constituição cidadã.” (CARVALHO, 2002, p. 199).

Nessa mesma linha de pensamento, se deve, ainda, destacar o preceituado por João Gilberto Lucas Coelho, para quem:

Hoje é possível afirmar que valeu a pena o enorme esforço participativo da população e longe esteve de ser desconsiderado, muito menos de haver sido pífio o aproveitamento dos conteúdos propostos. Produziu efeitos concretos sobre a norma constitucional e também outros resultados políticos, sociológicos e culturais. (COELHO, 2009, p. 45-46).

Ademais, Brandão (2011) destaca que foi através e graças às ementas populares que, pela primeira vez uma Constituição veio a articular mecanismos de democracia direta com de democracia indireta, como a iniciativa popular de leis, o plebiscito e o referendo.

Neste tópico tratou-se de fazer um breve apanhado histórico acerca do processo constituinte brasileiro que culminou com a Carta de 1988, pôde-se compreender que foram graças às pressões populares que foram inseridos naquele Texto mecanismos de

participação popular, ou seja, instrumentos de democracia participativa. Pode-se perceber isso, inclusive pelas palavras de Paulo Lôpo Saraiva (1995, p. 57) que assevera o “[...] art. 14 da Constituição representa uma grande vitória popular sobre a elite conservadora nacional”. E vai além: “Por esse dispositivo, consagrou-se a soberania popular, através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, institutos da democracia semidireta [...]” (SARAIVA, 1995, p. 57).

A seguir, tratar-se-á de dissertar, portanto, sobre a democracia participativa, assim como sobre os principais mecanismos para o exercício dela, dispostos no art. 14, I, II e III da Constituição Federal de 1988. Isso se faz relevante para que se possa compreender, inclusive, as motivações da criação, no âmbito da Câmara dos Deputados, da Comissão de Legislação Participativa, no ano de 2001, tema central do presente estudo.

2.2. O modelo de democracia adotado pelo Brasil

Ao tratar do modelo adotado pelo Brasil, ou seja, do sistema de democracia vigente neste país com o fito de realizar o ideal de fazer coincidir, no máximo possível, os governantes e os governados, deve-se tratar, primeiramente de conceituar *democracia semidireta (ou participativa)*, haja vista que os conceitos mencionados anteriormente, em seus limites conceituais, não são aptos à caracterização da Carta de 1988.

Nessa seara, mais uma vez, Ferreira Filho (2007, p. 81) trata acerca do tema democracia semidireta que

[...] embora seja basicamente representativa, é direta na medida em que o povo participa de modo imediato em certas decisões. Em geral essa participação se dá pela iniciativa legislativa popular e pelo referendun (ou seja, dando-se ao povo o poder de diretamente propor ou aprovar medidas legislativas e até normas constitucionais).

Aduz-se, então, que esta forma de democracia é um misto da direta e da indireta, na medida em que a relação entre representantes e representados é muito próxima. Nas palavras de Norberto Bobbio (2000, p. 65) pode-se dizer acerca da democracia direta e indireta que “são dois sistema que se podem integrar reciprocamente”.

Ainda, na mesma linha, destaca o mencionado autor que: “Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes.” (BOBBIO, 2000, p. 65)

Pode-se afirmar categoricamente que a forma de democracia adotada atualmente pelo Brasil é a semidireta (participativa), na medida em que *todo poder emana do povo* (CF/88 art. 1º, parágrafo único). E já se tratou anteriormente de mencionar que povo é esse. E que isso se deu graças a maciça presença dos movimentos sociais no processo de construção constitucional, que culminou com a atual Constituição Federal.

Nas palavras de Silva (2004, p.137), “é no regime de democracia representativa que se desenvolvem a cidadania e as questões de representatividade, que tende a fortalecer-se no regime de democracia participativa”.

Menciona Paulo Bonavides (2008), que

A esta altura não podemos deixar de assinalar que há quatro princípios cardiais compondo a estrutura constitucional da democracia participativa, cada qual com sua peculiaridade conceitual na contextura do sistema. São eles, respectivamente, **o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da soberania popular e o princípio da unidade da constituição**, todos de sua importância para a Nova Hermenêutica constitucional [...]. (grifo nosso) (BONAVIDES, 2008, p. 10).

Quando Bonavides menciona os princípios necessários para a Nova Hermenêutica, quer se referir aos elementos necessários à compreensão da nova democracia brasileira, a participativa asseverada pela Carta de 1988. Ademais, quando a menciona, faz expressa referência ao fato de que, na interpretação das normas constitucionais, deve-se dar maior relevância aos seus conteúdos e que os mesmos devem predominar sobre os elementos formais. Ou seja, o autor põe acima de tudo questões valorativas. Procura justificar tal interpretação, inclusive salientando que “[...] em caso de conflito constitucional, o princípio é superior à regra; o princípio se aplica, a regra não.” (BONAVIDES, 2008, p. 116).

Nesse mesmo sentido, salienta que se não for deslocada para a materialidade constitucional a questão de sua interpretação, não haverá futuro para a própria Carta Política, isso para justificar a utilização e a validade da Nova Hermenêutica propugnada.

Nesse sentido, para Bonavides (2008), o princípio da dignidade da pessoa humana é o *valor dos valores* da sociedade democrática e participativa. Ele

representaria o espírito da Constituição que, segundo ele, foi elaborada para o homem e não para quem governa.

Enquanto que o princípio da soberania popular:

Já o princípio da soberania popular compendia as regras básicas de governo e de organização estrutural do ordenamento jurídico, sendo, ao mesmo passo, fonte de todo o poder que legitima a autoridade e se exerce nos limites consensuais do contrato social. Encarna o princípio do governo democrático e soberano, cujo sujeito e destinatário na concretude do sistema é o cidadão. (BONAVIDES, 2008, p. 10-11).

Destaca, ainda nessa linha de pensamento, Bonavides (2008, p. 11) que deste princípio resulta outro, o da *soberania nacional* com o que “se afirma de maneira imperativa e categórica a independência do Estado perante as demais organizações estatais referidas à esfera jurídica internacional”.

Já o princípio da unidade da Constituição, segundo ensinamentos do mesmo autor, seria um elemento hermenêutico de elucidação de cláusulas constitucionais, nessa linha:

Compreende tanto a unidade lógica – hierarquia das normas oriundas da rigidez constitucional – como a unidade axiológica – ponderação de valores, provenientes da necessidade de concretizar princípios insculpidos na Constituição. (BONAVIDES, 2008, p. 11).

Com senso crítico, Paulo Bonavides (2008) assevera que a única possibilidade de fazer sobreviver a Constituição Federal, já tão transgredida, é por intermédio da democracia participativa.

Nesse sentido, pode-se dizer que é somente pela democracia participativa que os anseios populares podem ser respeitados, que, de fato, a vontade do cidadão é respeitada e não apenas colonizada pelas grandes oligarquias, como pode ocorrer na democracia representativa propriamente dita, conforme já foi mencionado. É justamente nesse sentido que destaca Bonavides:

A democracia participativa combate a conspiração desagregadora do neoliberalismo e forma a nova corrente de ideias que se empenham em organizar o povo para opor um dique à penetração da ideologia colonialista, ideologia de submissão fatalista, de autores que professam a tese derrotista da impossibilidade de manter em pé o conceito de soberania. (BONAVIDES, 2008, p. 34).

É somente no sistema da democracia participativa que o povo é soberano, que o cidadão é, de fato, governante, titular de um poder supremo e decisivo no seio da sociedade. A respeito disso, expõe Bonavides (2008) que a sociedade brasileira (emergente) deve deixar de seguir a risca as transformações ocorridas nos ditos países

de primeiro mundo, pois não é interesse do sistema capitalista o desenvolvimento da democracia participativa, pois para aquele sistema, o ideal é que a força (ou o poder) fique confinado (ou restrito) a pequenos espaços, nas mãos de poucas pessoas, geralmente poderosos, em detrimento das massas populares. Se isso acontecer, “restará tão-somente, a ficção e a caricatura de uma pseudo e evanescente soberania, escarnecida por conceito abstrato e sem conteúdo, a par da aceitação resignada da condição colonial irreparável”. (BONAVIDES, 2008, p. 34).

Para este autor (2008, p. 36), a democracia participativa está em convergência com a *Nova Hermenêutica Constitucional* por ele mencionada que seria, “[...] a mais sólida coluna de sustentação e de efetivação” da democracia participativa. A respeito dessa *Nova Hermenêutica Constitucional* preceitua:

Essa hermenêutica se funda toda em elementos valorativos, cuja supremacia nos faz chegar à democracia participativa; democracia da concretude e da realidade e não do sonho e da utopia; democracia do povo e não da representação; democracia das massas e não das elites; democracia da cidadania e não do súdito branco, o suposto cidadão dos regimes representativos. (BONAVIDES, 2008, p. 38).

Saliente-se que para chegar a tal conceito hermenêutico aqueles princípios mencionados pelo autor como basilares devem ser levados à risca, tanto pelos cidadãos, quanto pelo Estado.

Nessa mesma linha de pensamento, traz-se ao leitor o preceituado pelo Preâmbulo da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos, *in verbis*:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988)

Pode-se afirmar, consubstanciado em Bonavides (2008) que o preâmbulo é a grande diretriz *normativa e espiritual* da unidade da Constituição. Foi nele que o legislador constituinte originário fixou valores que hão de reger todo o ordenamento jurídico:

O preâmbulo é, pois, a convergência de todos os princípios e de todas as cláusulas constitucionais que compõem e tecem a unidade moral da Carta Magna, quando esta busca concretizar o princípio dos princípios, a saber, a **dignidade da pessoa humana**, o qual outra coisa não é senão a dignidade

mesma dos povos. E os povos têm, na democracia participativa, o seu mais acabado instrumento de realização dos direitos de terceira e quarta gerações, que conduzem ao desenvolvimento da democracia. (BONAVIDES, 2008, p. 40). (GRIFO NOSSO).

Neste sistema misto de democracia, portanto, o elemento *participação* tem fundamental relevância, na medida em que a soberania é exercida pelo povo. Em nosso sistema jurídico-constitucional, esta soberania é exercida, principalmente, pelos institutos representativos da democracia semidireta inseridos na Constituição de 1988 elencados no art. 14, *in verbis*:

Art 14 – A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I – plebiscito;
II – referendo;
III – iniciativa popular. (BRASIL, 1988)

Para Paulo Bonavides,

Com efeito, essa democracia [...] já se acha parcialmente positivada, em termos normativos formais, no art. 1º e seu parágrafo único, relativo ao exercício direto da vontade popular, bem como no art. 14, onde as técnicas participativas estatuídas pela Constituição, para fazer eficaz essa vontade, se acham enunciadas, a saber: o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular. (BONAVIDES, 2001; p. 41).

Destaca-se, nesse ponto, que o Brasil adota uma democracia social, participativa e pluralista, em que é oportunizado aos cidadãos manifestarem-se direta ou indiretamente nas decisões públicas, pois ao menos, no plano formal, a legislação preza por este princípio.

Pode-se afirmar que tal preceito constitucional (artigo 14) é uma verdadeira reviravolta, em termos legislativos, no desenvolvimento de instituições democráticas. Segundo Bobbio (2000), se pode definir essa reviravolta através de uma fórmula: *da democratização do Estado à democratização da sociedade*.

Preceitua, ademais, Bonavides (2008, p. 40) que:

Com efeito, essa democracia ora em fase de formulação teórica, e que é, num país em desenvolvimento como o nosso, a única saída à crise constituinte do ordenamento jurídico, já se acha parcialmente positivada, em termos normativos formais, no seu art. 1º e seu parágrafo único relativo ao exercício direto da vontade popular, bem como no seu art. 14, onde as técnicas participativas estatuídas pela Constituição, para fazer eficaz essa vontade, se acham enunciadas, a saber: o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular.

Desse modo, a participação popular está consagrada no Texto Fundamental, além do preceituado no art. 14, incisos I, II e III (referendo, plebiscito e iniciativa popular), no art. 31, §3º (participação da fiscalização financeira municipal), no art. 194, inciso VII (participação da comunidade na Seguridade Social), no art. 206, inciso VI (participação na administração do ensino), bem como no art. 5º, LXXIII (ação popular), entre outros dispositivos constitucionais.

Salienta-se, ademais, que não há que se falar em democracia semidireta ou participativa sem se ter como forma de atuação do Estado democrática, conforme afirma LEAL (1998, p. 17).

Pode-se dizer, enfim, que a ideia de Estado Democrático de Direito, como o próprio tema da Democracia, passa pela avaliação da eficácia e legitimidade dos procedimentos utilizados no exercício de gestão dos interesses públicos e sua própria demarcação, a partir dos novos espaços ideológicos e novos instrumentos políticos de participação.

Nesse sentido, pode-se, também, mencionar o disposto na obra de Bobbio (2000) que faz os seguintes questionamentos:

É possível a sobrevivência de um Estado democrático numa sociedade não-democrática? Pergunta que pode ser formulada também deste modo: a democracia política foi e é até agora necessária para que um povo não caia sob um regime despótico, mas é também suficiente? (BOBBIO, 2000, p. 68).

Ora, evidentemente que não se pode sequer imaginar num Estado adotante da democracia participativa em que nele não impera a democracia propriamente dita, com todas as regras e princípios já mencionados anteriormente. Não querendo limitar a participação ao voto, mas se pode pensar se um Estado é democrático ou não pelo critério da votação, ou, melhor, como afirma Norberto Bobbio (2000) que se desejar apontar o grau de desenvolvimento democrático de um Estado, não se pode ater a quantidade de pessoas que tem o direito de votar, mas, na realidade, deve-se ater a quantidade de diferentes locais nos quais é possível que o voto seja exercido.

Ademais, deve-se mencionar que a democracia semidireta consegue demonstrar, quando leva decisões outrora decididas no âmbito do Estado para a sociedade, que existem outros centros de poder do que aquele (o Estado). Bobbio já afirma que “é um fato que as nossas sociedades, diferentemente da antiga polis, são sociedades com vários centros de poder”. (BOBBIO, 2000, p. 71).

Destaque-se, também, que a democracia participativa é tratada por autores como Leonardo Avritzer e Boaventura de Sousa Santos (2002) como democracia

contra-hegemônica. Isso porque há uma forma hegemônica de democracia, segundo os autores. Nesse sentido:

[...] a forma hegemônica de democracia, a democracia representativa elitista, propõe estender ao resto do mundo o modelo de democracia liberal-representativa vigente nas sociedades do hemisfério norte, ignorando as experiências e as discussões oriundas dos países do Sul no debate sobre a democracia. (Avritzer & Santos, 2002, p. 43).

A democracia contra-hegemônica busca romper com velhas tradições estabelecidas, como a de que a democracia se bastava no fato de o cidadão eleger um representante para tudo decidir acerca de sua vida enquanto membro da sociedade. Essa democracia (participativa) busca romper com tudo isso, instituindo novas determinações, novas normas e novas leis, como os mencionados artigos da Carta Constitucional pátria.

Nesta forma de democracia, assim como no seio da Assembleia Nacional Constituinte, os movimentos sociais tem fundamental relevância, na medida em que, como afirmam Avritzer e Santos (2002, p. 53): “os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos.”

Os supramencionados autores procuraram estudar as experiências de democracia participativa no Século XXI, em países periféricos, como o Brasil, mencionam, nesse sentido que:

[...] todos os casos de democracia participativa estudados iniciam-se com uma disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas à democracia. (AVRITZER & SANTOS, 2002, p. 56).

Mencionam os autores, de forma magistral, que esse ideal participativo e inclusivo fazem parte de projetos de libertação do colonialismo. No caso brasileiro, pode-se dizer que a democracia participativa surgiu para ser uma resposta aos anseios populares por participação, que se demonstraram de forma bastante elevada na ANC, principalmente após passar-se por um longo período obscuro, maculado pelo regime ditatorial militar.

Baseado em Avritzer e Santos (2002) pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 abriu espaço para a prática da democracia participativa na seara política. E a motivação por participar:

é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos do movimento comunitário, a disputarem o significado do termo participação. (AVRITZER & SANTOS, 2002, p. 65).

Bonavides (2008) leciona que a democracia participativa é o mais alto grau de legitimidade de um povo, através do governo popular. Ele vai ao encontro do preceituado por Santos e Avritzer ao dizer que “[...] em se tratando de países periféricos, essa legitimação é imperativa para salvá-los da recaída no cativeiro do colonialismo”. (BONAVIDES, 2008, p. 345).

Como forma de prosseguir com o presente estudo, se deve, obrigatoriamente, no próximo tópico iniciar a discussão acerca dos mecanismos de participação popular inseridos no Texto Fundamental, especificamente aqueles localizados no art. 14, incisos I, II e III. Isso se faz necessário para que se possam compreender tais institutos, assim como para que se verifique o motivo pelo qual foi criada a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

2.2.1. Análise Dos Mecanismos de Participação Popular, Inseridos no Art. 14, Incisos I, II E III da Constituição Federal de 1988

No tópico anterior tratou-se de abordar o modelo de democracia adotado pela República Federativa do Brasil concluindo que se trata de *democracia semidireta (participativa)*.

Ao ser abordada democracia e a conseqüente participação popular, surgiu ao diálogo o significado e as formas de exercício da mesma. *A priori*, o conceito de participação passa pela possibilidade de influência do cidadão no sistema público-político-institucional.

Assim, como forma introdutória a análise dos mecanismos de participação inseridos no Texto Fundamental de 1988, especificamente dos elencados no art. 14, incisos I, II e III, deve-se ter em mente todos os aspectos acerca da democracia participativa mencionados no tópico anterior, pois sem a compreensão, sem o entendimento dos mesmos, não será possível a visualização dos mecanismos de participação popular, os quais são, propriamente ditos, instrumentos de democracia participativa.

A participação popular, nada mais é, do que a soberania do povo em ação, sua expressão concreta; é o efetivo exercício do poder político pelo seu titular. Dessa forma, a participação tem como objetivos: a racionalização das decisões administrativas; o conhecimento do conteúdo de tais decisões por parte dos cidadãos; a maior legitimidade das decisões estatais; bem como a integração e emancipação do cidadão como agente político.

Nesse sentido, Gianfranco Pasquino (2002, p. 50) preceitua que

[...] participação política é o conjunto de atos e de atitudes que aspiram a influenciar de forma mais ou menos direta e mais ou menos legal as decisões dos detentores do poder no sistema político ou em organizações políticas particulares, bem como a própria escolha daqueles, com o propósito de manter ou modificar a estrutura (e, conseqüentemente, os valores) do sistema de interesse dominante.

É verdade que antes mesmo dos institutos abordados pelo art. 14 e seus incisos da Carta de 1988, a primeira forma de participação popular que se deve mencionar é o voto, pois é pelo mesmo que os cidadãos determinam o programa de governo que desejam ver implantado, seja na esfera municipal, estadual ou federal, contudo, no âmbito deste trabalho não cabe aprofundar comentários acerca do instituto do voto, quer-se, na realidade, conhecer os mecanismos de participação popular e verificar a sua funcionalidade.

No presente tópico, então, analisar-se-á somente os mecanismos inseridos no ordenamento constitucional pátrio pelo art. 14 e seus incisos I, II e III, respectivamente, plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis.

Antes mesmo dos instrumentos do art. 14, o próprio art. 1º da Carta de 1988 preceitua que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988) (GRIFO NOSSO). Pelos ensinamentos de Paulo Bonavides (2008, p. 126) pode-se perceber que: “a norma supra, desse art. 1º, incorporou, por conseguinte, à nossa democracia os meios de uma participação popular concebida em seu mais vasto teor de legitimidade.”

Entretanto, por mais que o legislador constituinte originário tenha inserido tais preceitos em nossa Carta Constitucional (art. 1º e art. 14), a sua real efetivação não ocorreu de forma imediata. Veja-se, devemos destacar que foi graças as pressões populares e ao campo progressista da ANC que tais mecanismos estão dispostos em nosso Texto Fundamental. Veja-se o que diz Paulo Lôpo Saraiva a respeito do tema, autor que trabalhou na assessoria da Assembleia:

A emenda inicial, por nós elaborada, quando Assessor Parlamentar constituinte, contemplava, de igual modo, o veto popular. Mas o então relator-geral houve por bem (ou mal) suprimir o veto. [...] A inserção dos mecanismos de participação popular foi uma vitória das forças progressistas contra o malsinado Centrão. (SARAIVA, 1995, p. 58).

É possível perceber, portanto, que foi graças aos progressistas que tais mecanismos foram consagrados, mas podemos entender mais: além de tais instrumentos, havia um outro, também, primeiramente, previsto na Emenda apresentada, o do veto popular, que foi retirado, segundo o autor, do texto final da Constituição pelo relator-geral da ANC. Isso ocorreu por mais que a grande maioria parlamentar tenha aprovado a emenda na íntegra, como menciona João Gilberto Lucas Coelho (1991, p. 92):

O Centrão tentou derrubar a soberania popular conquistada na fase das subcomissões. Uma emenda do Senador Lavoisier Maia resolveu a questão e permitiu a aprovação da matéria em primeiro turno, nos seguintes termos: ‘A soberania popular será exercida pelo plebiscito, pela iniciativa popular, pelo veto popular e pelo referendo, conforme dispuser a lei’. Em Plenário, presentes 461 constituintes, 370 (78%) votaram sim, 89 não e houve 12 abstenções. Fechadas com o sim votaram as bancadas do PC do B, do PCB, do PDT, e do PMDB, do PSB e do PT; os dois constituintes sem partido votaram sim; por maioria dos demais partidos, inclusive PSD e PFL, aprovaram a emenda.

Veja-se, a emenda foi aprovada por uma esmagadora maioria, na íntegra, entretanto, o relator-geral, suprimiu do texto final a questão do veto popular, não se sabe o motivo, sequer se ingressará no mérito disso no presente estudo, mas este, certamente seria um mecanismo interessante para fazer valer a democracia participativa e a vontade popular.

Todavia, apesar da aprovação em ANC e da inserção dos mecanismos do mencionado art. 14, deve-se analisá-lo sob o prisma de sua eficácia imediata, logo, vejamos o disposto no mencionado dispositivo, *in verbis*:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, **nos termos da lei**, mediante:
I - plebiscito;
II - referendo;
III - iniciativa popular. (BRASIL, 1988) (GRIFO NOSSO).

Pela leitura do dispositivo já se pode perceber que o legislador deixou a regulamentação de tal dispositivo para a posteridade, de forma expressa, quando utilizou a expressão “nos termos da lei”. Logo, partindo de uma primeira análise, seria necessária uma legislação ordinária, posterior à promulgação da Carta Constitucional,

para conceder eficácia ao referido dispositivo. A desculpa para isso é a de que o referido artigo é uma norma programática, ou seja, uma regra que depende de um programa posterior para funcionar. Entretanto, Bonavides (2008) salienta que na Constituição não podem haver normas programáticas, mas apenas normas principiais.

Por isso, há um outro entendimento diverso desse que acabou-se de mencionar. Entendimento este preceituado por Paulo Bonavides (2008), para quem, e com razão, um princípio é superior a uma regra.

Evidentemente há um princípio inserido no referido dispositivo, que é o da soberania popular. A regra é que ela será exercida, nos termos da lei, pelo plebiscito, referendo e iniciativa popular. Nas palavras de Bonavides, que de forma magistral fala da questão (2008, p. 116-117): “Com efeito, essa interpretação envolve o mais excelso princípio de nosso ordenamento, condicionante tanto das regras políticas como jurídicas da Lei Maior: **o princípio da soberania popular.**” (GRIFO NOSSO).

Pelas palavras do mencionado autor e pela leitura de sua formidável obra, pode-se afirmar que, para ele, não havia necessidade de regulamentação posterior, pois, utilizando-se da chamada Nova Hermenêutica, o aludido dispositivo deveria ser interpretado de forma principiológica (soberania popular) e, assim, desde a promulgação da Carta Constitucional, em 1988, já poderia ser utilizado.

Aqui, há, claramente, duas correntes do direito constitucional acerca da constitucionalidade do referido artigo. A primeira delas diz respeito a inconstitucionalidade por omissão, ou seja, o artigo foi inconstitucional, por omissão legislativa, até a sua regulamentação. A segunda corrente, defendida por Bonavides (2008, p. 121), fala acerca da constitucionalidade material do dispositivo, com ela: “[...] o que se busca, num determinado sentido é conciliar a realidade com a Constituição, o ser com o dever-ser, a regra com o princípio, o direito do cidadão com a autoridade do Estado.”

Entretanto, prevaleceu, infelizmente, o primeiro entendimento e até o ano de 1998, como será visto, os mencionados dispositivos estiverem sob a égide de um óbice intransponível à real concretização do preceito constitucional referendado pelo artigo 14 da Carta Maior.

Em primeiro lugar, então, deve-se mencionar que até o advento da Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998 – chamada também de Lei Almino Afonso – podia-se falar acerca da inconstitucionalidade por omissão dos preceitos do mencionado artigo 14 da

Carta Política. Isso porque, a Constituição foi promulgada em 1988 e apenas dez anos depois é que foi promulgada a lei ordinária que veio a regulamentar os dispositivos constantes no referido artigo.

Durante estes dez anos a concretização da face direta de nossa democracia foi totalmente paralisada, inerte, morta.

Apesar do prevaecimento do entendimento de que o art. 14 é uma norma programática e do longo aguardo de sua regulamentação, procurar-se-á, a seguir, portanto, desmistificar, simplificadamente os institutos mencionados, conceituando-os, demonstrando as hipóteses em que cada um pode ser utilizado, bem como demonstrando os limites de sua eficácia.

A. Plebiscito

Preceitua o Professor FERREIRA FILHO (2001, p. 10) que “[...] o plebiscito é um instrumento da chamada democracia semidireta, que procura corrigir o caráter indireto da democracia representativa pela participação popular na tomada de determinadas decisões”.

Este instrumento nada mais é do que um mecanismo de consulta, na qual a população é consultada previamente acerca de determinado tema de interesse da coletividade.

Como já mencionado é a Lei número 9.709 de 1998 que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Magna Carta de 1988, ou seja, é por intermédio da referida lei ordinária que são regulamentados os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de leis, pois conforme redação do artigo em questão, os mencionados meios de participação não são auto-aplicáveis, pelo entendimento predominante infelizmente, dependem de regulamentação, conforme se verifica pela utilização da expressão *nos termos da Lei*.

Analisando o disposto na legislação ordinária em tela, pode-se asseverar que o plebiscito é uma consulta formulada ao povo, para que o mesmo delibere acerca de matéria de “acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”⁵.

⁵ Art. 2º, *in fine* da Lei 9.709 de 1998.

Saliente-se que o plebiscito será convocado em momento prévio ao ato legislativo ou administrativo, de modo que a sua realização, em regra, dependerá de autorização do Congresso Nacional⁶. Há situações, contudo, em que a autorização dependerá de aval de entidade diversa, conforme veremos adiante.

Tamanha é a importância conferida, pelo legislador constituinte originário, que o instituto em tela é instrumento utilizado para que a população manifeste-se a respeito da incorporação de Estados da Federação entre si, subdivisão ou desmembramento Estado para anexar-se a outros, bem como formar novos Estados ou Territórios Federais. Nesse caso, há ainda outros requisitos para que ocorra desmembramento, fusão ou incorporação, como a elaboração lei complementar e oitiva das Assembleias Legislativas interessadas⁷.

Ressalte-se que, ainda no caso de alteração territorial, apenas após proclamado o resultado do plebiscito, é que será proposto projeto de lei complementar para legalizar a referida alteração. Nessa hipótese, o mesmo será apresentado perante qualquer casa do Congresso Nacional, de modo que onde ocorrer a proposição deverá, também, ocorrer a audiência dos Poderes Legislativos estaduais.

Ademais, esse instrumento de participação popular pode ser utilizado para que a população manifeste-se acerca da criação, fusão, incorporação ou desmembramento de Municípios, nessa hipótese deverá ser convocado pela Assembleia Legislativa do Estado do respectivo ente da federação.

Deve-se preceituar, ainda, que há a participação da Justiça Eleitoral, em caso de plebiscito, pois é de incumbência dela: à fixação da consulta popular; a publicidade da respectiva cédula eleitoral; bem como a expedição de instruções que entender pertinentes à realização da consulta. Além disso, deverá assegurar a gratuidade, nos meio de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta⁸.

⁶ Conforme art. 49 da Constituição Federal de 1988.

⁷ Entende-se por Assembleias Legislativas interessadas aquela pertencente ao do Estado que se pretende desmembrar, quanto à do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a Assembleia do Estado que se quer anexar quanto à do que receberá o acréscimo, conforme dispõe a Lei 9.709 de 1998.

⁸ Conforme disposto no art. 8º, IV, da Lei 9.709 de 1998.

Nos termos do art. 9º da Lei 9.709/98, o plebiscito será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sendo apenas esta a competência do Tribunal.

Devido a mora legislativa que engessou os mecanismos de participação popular há no Brasil, preceituados no art. 14 da CF, existe apenas um exemplo atual de realização de plebiscito em nível nacional, que foi aquele no qual a população do Estado do Pará deliberou de forma negativa sobre a cisão do referido e a formação de outros Estados.

Além do mais, deve-se mencionar o plebiscito realizado no ano de 1993 com o propósito de escolha de sistema de Governo a vigorar no país. Note-se que a realização desta consulta a população não se deu por disposição de lei ordinária, mas, na verdade por imposição do legislador constituinte originário que determinou no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o seguinte, *in verbis*:

Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no país.
§1º. Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público.
§2º. O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo.

Apesar do disposto, o pleito ocorreu em 21 de abril de 1993, pois a Emenda Constitucional n.º 2, artigo único, caput, de 25 de agosto de 1992 alterou o art. 2º do ADCT.

Contudo, foi a Lei 8.624 de 04 de fevereiro de 1993 que disciplinou a referida consulta a população, estabelecendo o voto obrigatório para os maiores de dezoito anos e facultativo para analfabetos, maiores de setenta e maiores de dezesseis, mas menores de dezoito anos.

O art. 4º da lei em tela assegurou a criação de frentes parlamentares para representar as diferentes correntes ideológicas presentes na disputa eleitoral, nos seguintes termos, *in verbis*:

Art. 4º Para representar as diferentes correntes de pensamento sobre forma e sistema de governo serão organizadas três frentes parlamentares às quais se vincularão entidades representativas da sociedade civil.
§ 1º As frentes que representam, respectivamente, **o Parlamentarismo com República, o Presidencialismo com República e o Parlamentarismo com Monarquia**, organizadas sob a forma de sociedade civil, devem ter estatuto e programa definindo as características básicas da forma e do sistema de governo que cada qual defenderá.

§ 2º As frentes devem registrar-se perante a Mesa Diretora do Congresso Nacional, que baixará normas para tal fim.

§ 3º Em caso de disputa, compete à Mesa Diretora do Congresso Nacional definir e indicar a frente que representará a respectiva corrente de pensamento.

§ 4º Da decisão da Mesa Diretora do Congresso Nacional, mediante apoio de dez por cento de congressistas, cabe recurso, sem efeito suspensivo, ao Plenário do Congresso Nacional. (grifo nosso).

Após ferrenha disputa eleitoral, a população votante optou pela continuidade do sistema de governo presidencialista, bem como pela forma republicana, portanto, não houve qualquer alteração na estrutural governamental pátria com o plebiscito da década de 1990.

Como meio de se tecer crítica acerca do instituto em referência, deve-se salientar que o mesmo tem como escopo a possibilidade de decisão, por parte do eleitorado, acerca de questões de relevância à coletividade. Nesse sentido, deve-se lembrar que o plebiscito é um mecanismo de participação popular, pelo qual a população pode deliberar a respeito de questões de elevada relevância, de caráter constitucional, administrativo ou legislativo.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto assevera nessa linha de pensamento, que

Os grandes projetos econômicos e sociais, de que lançam mão constantemente os governos contemporâneos, atualmente decididos com duvidosa adesão por parte da sociedade, poderiam ter melhor sorte se fossem baseados, desde o nascedouro, na consulta plebiscitária. É intuitivo que a execução desses projetos, muitos deles exigindo sacrifícios da sociedade, haveria de ser bem mais segura e exitosa, respaldada em sua manifestação de vontade favorável, após debates esclarecedores sobre suas esperadas vantagens, que se fora imposta de forma imprevisível e peremptória. (MOREIRA NETO, 1992, p. 112).

Como se pode perceber pelo explicitado anteriormente, apesar de devidamente regulamentado, o plebiscito não teve outra função, em termos nacionais, salvo para determinar questões administrativas como, por exemplo, na realização de fusão de municípios.

Ora, tamanha é a relevância conferida pelo legislador constituinte originário ao instituto em tela que o mesmo deveria ser utilizado para a superação das distorções que a vontade popular muitas vezes é exposta, tendo em vista a manipulação de parte dos partidos políticos, a ineficiência das casas legislativas, bem como a corrupção que tem impregnado grande parcela dos agentes políticos.

Ocorre que, conforme o exposto, ao que parece, não há vontade política para efetivar de forma plena o instituto do plebiscito, pois as grandes oligarquias nacionais

acabaram por “colonizar” os parlamentos, atuando maciçamente em prol de seus próprios interesses.

B. Referendo

O termo “referendo” assevera a ideia de ratificação. Introduzido no ordenamento jurídico pátrio pelo inciso II, do art. 14 do Texto Fundamental de 1988, o instituto do referendo se caracteriza, nas palavras de José Afonso da Silva pelo fato de que

[...] projetos de lei aprovados pelo Legislativo devam ser submetidos à vontade popular, atendidas certas exigências, tais como número certo de eleitores, de certo número de parlamentares ou do próprio chefe do executivo, de sorte que o projeto se terá por aprovado apenas se receber votação favorável do corpo eleitoral, do contrário, reputar-se-á rejeitado; [...] sendo competência exclusiva do Congresso Nacional autorizá-lo (art. 49, XV), mas a Constituição não estabeleceu condições de seu exercício. (SILVA, 2004, p. 141-142).

Pela análise do exposto, pode-se aduzir que o instituto em questão é uma consulta popular que pode ratificar determinado ato governamental, concedendo-lhe ou retirando-lhe eficácia.

É a Lei 9.709⁹ de 18 de novembro de 1998 que regulamenta, também, o referendo, pois conforme lecionado pelo autor supra, a Magna Carta não estabeleceu condições de aplicabilidade imediata ao mesmo.

Conforme lição do art. 2º da lei em tela, o referendo é uma consulta formulada ao povo para que haja deliberação acerca de determinada questão, principalmente aquelas que o legislador rotular como de acentuada relevância, seja de natureza constitucional, administrativa, ou, ainda, legislativa.

Legalmente, o legislador infraconstitucional concedeu a mesma importância do plebiscito ao referendo, contudo, esse diverge do primeiro quanto ao momento da convocação da população para deliberação, haja vista que no instituto em debate o povo é chamado a deliberar em momento posterior a edição do ato legislativo ou administrativo.

Há muitas semelhanças entre o plebiscito e o referendo, como, por exemplo: quanto à forma de convocação pelo Congresso Nacional; a participação da Justiça

⁹ A Lei 9.705/98 regulamenta o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis.

Eleitoral no processo eleitoral; a forma de proclamação do resultado¹⁰; a forma de tramitação no Congresso Nacional, que ocorre em consonância com o Regimento Comum.

Deve ser ressaltado, ademais, que há o prazo mínimo de 30 (trinta) dias para a convocação do referendo, a contar da promulgação da lei ou da adoção de medida administrativa que se relacione diretamente com a consulta popular, conforme redação do art. 11 da Lei 9.709/98.

Nesse sentido, deve-se abordar a mais recente experiência de referendo popular ocorrido no Brasil, conforme previsto pela Lei 10.826 de 2003.

Conhecida como Estatuto do Desarmamento, a referida Lei, em seu art. 35 §1º, previa a realização de referendo popular para deliberar acerca da comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, *in verbis*:

Art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6o desta Lei.

§ 1º Este dispositivo, para entrar em vigor, **dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.**

§ 2º **Em caso de aprovação do referendo popular**, o disposto neste artigo entrará em vigor na data de publicação de seu resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral. (grifo nosso).

Ocorrido em outubro de 2005, o referendo do desarmamento asseverava a possibilidade de entrada em vigor ou não do disposto no art. 35 supra, e essa é a grande inovação do referendo no sentido de que o corpo eleitoral pode optar pela vigência ou não do dispositivo.

Foi o Decreto Legislativo de número 780 de 2005 que autorizou a convocação da referida consulta, autorizando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a organizar administrativamente a mesma, sendo que a população deveria responder afirmativamente ou negativamente a seguinte pergunta, nos termos de seu art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º O referendo de que trata este Decreto Legislativo realizar-se-á no primeiro domingo do mês de outubro de 2005, e consistirá na seguinte questão: "**o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?**".

Parágrafo único. **Se a maioria simples do eleitorado nacional se manifestar afirmativamente à questão proposta, a vedação constante do**

¹⁰ Tanto no plebiscito quanto no referendo, o resultado do processo eleitoral é proclamado analisando-se o resultado do pleito, sendo que será declarada vencedora a proposta por maioria simples, de acordo com redação do art. 10 da Lei 9.709/98.

Estatuto do Desarmamento entrará em vigor na data de publicação do resultado do referendo pelo Tribunal Superior Eleitoral. (grifo nosso).

Apurado o resultado pelo TSE, foi constatado que a maioria do eleitorado votou “não”, optando pela não entrada em vigor do disposto no art. 35 do Estatuto do Desarmamento.

Apesar da recente experiência brasileira, contudo, em termos de referendo, ainda, também há muito a ser feito, pois, infelizmente a população não é conclamada a se pronunciar acerca de temas de seu real interesse e de grande relevância nacional, pois o parlamento tem deixado ao seu próprio crivo, a aprovação de projetos de lei, muitas vezes ligados apenas a interesses pessoais dos parlamentares.

C. Iniciativa popular de leis

Introduzida no ordenamento jurídico nacional pelo inciso III do art. 14 da Magna Carta de 1988, a iniciativa popular de leis é uma inovação ousada do legislador constituinte originário que confere a população a possibilidade de apresentar projetos de lei diretamente ao Poder Legislativo.

Nas palavras de José Afonso da Silva, a iniciativa popular de leis é a via *pela qual se admite que o povo* “[...] apresente projetos de Lei ao legislativo, desde que subscritos por número razoável de eleitores” (SILVA, 2004, p. 141). Nesse sentido, salienta Ferreira Filho (2001, p. 206) que “[...] a iniciativa popular não é uma fase do processo legislativo, mas sim um ato que o desencadeia”.

O instituto em questão não é prerrogativa apenas da União, pois a Constituição Federal confere também aos Estados e Municípios a possibilidade de adoção da iniciativa popular de leis como instrumento de participação direta do povo na elaboração de projetos legislativos de seu real interesse.

Nesse sentido, tratar-se-á apenas de maneira superficial do caso dos Estados e Municípios, pois será conferido, no âmbito deste trabalho, maior enfoque a utilização da iniciativa popular de leis no processo legislativo federal.

Assim, destaca-se, para tangenciar o caso dos Estados, o disposto no art. 27, § 4º do Texto Fundamental de 1988, *in verbis*:

Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o

número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

[...]

§ 4º - **A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.** (grifo nosso).

Percebe-se, então, que neste caso a iniciativa popular de leis deverá ser disciplinada pela legislação estadual. Há, portanto, uma faculdade dos Estados no sentido de adotarem ou não esta forma de participação.

No caso dos Municípios, há disciplina do art. 29, XIII da Carta de 1988, conforme podemos examinar pela análise do disposto:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XIII - **iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;** (Renumerado do inciso XI, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992).

Quanto a este ente da federação, portanto, não há a faculdade de optar pela não inclusão desse mecanismo de participação na lei orgânica do Município, haja vista que há uma imposição da Magna Carta, conforme se pode asseverar pela utilização da terminologia “*nos seguintes preceitos*”.

Além do disposto no art. 14, III da Constituição, há, ainda, a disciplina do art. 61, §2º, no âmbito da União, *in verbis*:

Art. 61. **A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe** a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e **aos cidadãos**, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - **A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.** (grifo nosso).

Como não se trata de um instituto auto-aplicável, pois a redação do art. 14, *caput, in fine*, da Carta de 1988, utiliza a expressão “*nos termos da lei*”, conforme já mencionado anteriormente, a iniciativa popular de leis necessitava ser regulamentada pelo legislador infraconstitucional.

Contudo, tal regulamentação ocorreu apenas no ano de 1998 com a promulgação da Lei 9.709, que disciplinou também os demais institutos tratados no seio deste tópico.

Apesar do disposto no art. 61 do Texto de 1988, a Lei 9.709/98 inovou e apresentou outros requisitos para a proposição de iniciativa popular de leis, além daqueles já elencados pela Constituição, como a subscrição do projeto por pelo menos um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Nessa linha, passou a asseverar que a proposta deverá tratar apenas de um único assunto, bem como que o projeto não poderá ser rejeitado por qualquer vício formal, cabendo à Câmara dos Deputados providenciar a correção de eventuais impropriedades, nos termos dos artigos 13 e 14, da referida lei ordinária.

Ademais, foi a lei em tela que disciplinou a competência da Câmara dos Deputados para verificar o cumprimento dos requisitos exigidos pelo §2º do art. 61 da Constituição Federal, pois esta é a casa legislativa que representa o povo na estrutura congressual brasileira.

Pode-se aduzir, ainda, pela análise do art. 61, supra, que não é possível a apresentação de Emendas à Constituição pela via do instituto em questão, apenas podem ser apresentadas proposta de legislação ordinária e complementar.

Contudo, apesar do explicitado até o momento, a iniciativa popular de leis tem sua eficácia bastante limitada, pela elevada quantidade de requisitos exigidos pela lei, tanto a infraconstitucional, quanto a constitucional, pois com

[...] a exigência de subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de eleitores de cada um deles, afastou o exercício da democracia participativa pela iniciativa da norma geral (GALANTE, 2003-2004, p. 12).

Ao longo do tempo tal instrumento tornou-se praticamente inexecutável, pois são elevadas as dificuldades enfrentadas pelo povo no cumprimento das formalidades exigidas no texto constitucional, tal como a subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado. Com o conhecimento da composição da Assembleia Nacional Constituinte, conforme já mencionado anteriormente, pode-se compreender o porque há tantos requisitos à efetivação desse instituto.

Nesse sentido, destaca Bonavides (2008, p. 41), para tratar a respeito das dificuldades da iniciativa popular: “Quem fez esse esbulho senão as elites do poder, os usurpadores da vontade popular, a classe representativa parlamentar, enfim, aquelas camadas de políticos e administradores da classe dominante?”.

Outrossim, as dificuldades não são apenas encontradas pelos cidadãos, a Câmara dos Deputados, também, tem esbarrado na excessiva quantidade de requisitos a serem analisados para dar seguimento aos projetos de lei apresentados, pois conforme explicitado anteriormente cabe a essa casa legislativa a análise do cumprimento das exigências legais.

Sabe-se que o projeto de lei apresentado por intermédio da iniciativa popular deve contar com um número “x” de subscreventes, assim, como a Câmara dos Deputados poderá verificar cada assinatura? Como saber se é verdadeira, se não foi falsificada com o intuito de ser atingido o número necessário? É sabido que ao lado do nome e assinatura do cidadão deve constar, também, o número do título eleitoral. Então, devido ao excessivo número de assinaturas requeridas como conferir cada uma delas? Evidentemente que esses foram alguns dos problemas que surgiram.

Além disso, a legislação é permeada de lacunas, pois não trata, por exemplo, de especificar onde devem constar as firmas dos cidadãos, se junto ao projeto de Lei ou em anexo. Este é outro problema, pois no caso de assinaturas constantes em folhas anexas, pode-se cogitar a ideia de que foi modificado o texto do projeto sem o conhecimento daqueles que o subscreveram. Essas são apenas algumas das dificuldades que se podem encontrar a respeito do tema, certamente devem haver outros questionamentos semelhantes, bem como de igual relevância.

Ademais, até o presente momento, não foi aprovada pela Câmara dos Deputados nenhuma proposta de iniciativa popular nos moldes, originariamente, exigidos pela lei, em vista das dificuldades encontradas, tanto à propositura, quanto a conferência dos requisitos mínimos. As propostas apresentadas até o momento foram todas “apadrinhadas” por parlamentares, ou, inclusive, pelo Chefe do Poder Executivo, pois apenas desta forma é que foi possível iniciar o trâmite processual legislativo.

São exemplos de leis que foram propostas por intermédio da iniciativa popular de leis, mas que, em vista das absurdas exigências legais, tiveram “patrocínio” de parlamentares ou do Chefe do Poder Executivo, a Lei 8.930 de 06 de setembro de 1994, que trata acerca dos crimes hediondos; a Lei 11.124 de 16 de junho de 2005 que trata

do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e a Lei Complementar 518/2009.

A última mencionada foi a instituidora do “Ficha Limpa” e apenas logrou aprovação congressual diante do patrocínio de mais de 30 parlamentares, assim como das pressões exercidas sobre o Congresso Nacional pelo Movimento Contra a Corrupção Eleitoral.

Pode-se verificar, portanto, que, infelizmente, o instituto da iniciativa popular de leis não passa de um mecanismo de participação ineficaz, pois desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, até os dias de hoje, nenhum projeto de lei com a alcunha de iniciativa popular, propriamente dita, foi aprovado no Congresso Nacional sem o patrocínio de algum parlamentar ou, até mesmo do Chefe do Poder Executivo, em vista das elevadas exigências legais para o implemento desse mecanismo que poderia ter uma importante função na democracia pátria.

Entretanto, no próximo capítulo tratar-se-á de mencionar sobre a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, que criada no ano de 2001, que objetiva conceder eficácia à iniciativa popular legislativa. Ver-se-á, então, adiante, se isso, de fato ocorre, se as sugestões de projetos de lei apresentados pela sociedade àquela comissão, de fato, tornaram-se lei.

3. COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Neste capítulo tratar-se-á de demonstrar o histórico, assim como as motivações para a criação da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Como já mencionado no capítulo anterior, as dificuldades para a efetividade da iniciativa popular de leis, do art. 14, III, da Constituição de 1988, são elevadíssimas e acabaram por impulsionar a criação dessa estrutura na Casa do Povo, no Congresso Nacional.

Ademais, neste tópico tratar-se-á de asseverar como é o funcionamento dessa estrutura parlamentar-participativa, assim como analisar-se-á quantitativamente as sugestões de projetos de lei, que apresentam relação com políticas sociais, apresentadas na CLP, desde a sua criação, em 2001, até 2011, quanto essa estrutura completou dez anos de existência.

3.1. Histórico de criação

Devido ao elevado número de entraves à efetivação da iniciativa popular de leis, no ano de 2001, foi criada, no âmbito da Câmara dos Deputados, a Comissão de Legislação Participativa (CLP).

Com a incumbência de dar início ao trâmite legislativo das “proposições populares”, a CLP foi instituída pela Resolução de número 21 de 30 de maio de 2001, por iniciativa do então Deputado Federal Aécio Neves (PSDB/MG), acatando requerimento da Deputada Federal Luiza Erundina (PSB/SP).

Sua criação pretendeu ser um mecanismo de acesso do povo ao Poder Legislativo, menos burocrático que a iniciativa popular propriamente dita, pretendendo extinguir com a distância existente entre o parlamento e a sociedade, procurando, na realidade, conceder eficácia ao instituto asseverado pelo art. 14, III, da Carta Magna.

Nas palavras do citado parlamentar,

Quando assumi o compromisso de criá-la, ainda como candidato à Presidência da Câmara, guiava-me por um mandamento não-escrito e só ignorado pelos autoritários: o de que, muitas vezes, os representados estão à frente de seus representantes. Inspirava-me, também, a lição histórica de que, aprisionada em suas rotinas e divorciada da vontade popular, a representação parlamentar serve ao esvaziamento da política, à descrença em seus atores e, por decorrência, ao enfraquecimento da democracia. (GARCIA, 2001, p. 15).

Nessa senda, cumpre importante papel na definição da função a ser exercida pela CLP o discurso de sua primeira Presidente, a Deputada Federal Luíza Erundina (PSB/SP):

Chegou a hora, portanto, de colocar em prática o que dispõe a Constituição Federal de 1988, que consagra, em seu artigo 1º, parágrafo único, o princípio da soberania popular pelo qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, e que, também, estabelece mecanismos de participação popular, como, por exemplo, a Iniciativa Popular Legislativa. Não obstante essa importante conquista incorporada ao texto constitucional, muitas são ainda as barreiras que impedem sua plena e total concretização. Daí o extraordinário significado da recém-criada Comissão Permanente de Legislação Participativa, que possibilita que associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil apresentem Sugestões de Iniciativa legislativa. (GARCIA, 2001, p.15).

A referida resolução alterou substancialmente o Regimento Interno (RI) daquela casa legislativa, modificando o art. 32, inserindo em seu inciso XII a CLP que passou a ser considerada comissão permanente.

De acordo com o RI da Câmara dos Deputados, as Comissões Permanentes são aquelas que possuem caráter técnico-legislativo ou especializado, integrantes da estrutura institucional da Câmara. Assim é competência das mesmas apreciar os assuntos ou proposições relativas ao seu campo temático e área de atuação.

Segundo a alínea “a” do art. 37 do RI da Câmara dos Deputados, podem propor projetos de lei, no âmbito da CLP, associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil organizada, exceto partidos políticos. Por óbvio que esses foram excluídos do rol de possíveis proponentes, pois os mesmos podem deter

representatividade parlamentar, não necessitando da via popular para proposição legislativa.

Igualmente, como qualquer comissão permanente daquela casa legislativa, a CLP possui um regulamento interno próprio que tem o intuito de fixar as normas para a organização dos trabalhos, conforme será tratado a seguir.

3.2. Funcionamento da CLP

Em relação ao funcionamento da CLP, deve-se destacar que os requisitos para proposição legislativa são mais brandos do que os exigidos pela iniciativa popular. Conforme o art. 2º, do Regulamento Interno da CLP¹¹.

Primeiramente, deve ser destacado que na CLP não é possível que pessoas físicas venham a propor sugestões legislativas. Na comissão, segundo o regulamento interno, apenas entidades da sociedade civil organizada podem figurar como proponentes de sugestões, para tanto, pelo mencionado texto normativo, são exigidos das entidades proponentes as seguintes condições:

- registro dos atos constitutivos em cartório competente ou em órgão do Ministério do Trabalho;
- documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva, bem como os responsáveis, judicial e extrajudicialmente, pela entidade, à época da sugestão;
- e, ata da reunião em que se deliberou acerca da sugestão de iniciativa legislativa, pareceres técnicos, exposições e apresentações de propostas, nos termos do estatuto da entidade proponente.

Pela análise dos pressupostos requeridos, pode-se verificar que a criação da CLP representa uma grande inovação em termos de participação no procedimento legislativo, pois é evidente que se buscou uma aproximação da sociedade civil organizada dos representantes eleitos pela sociedade civil como um todo. Na CLP, a

¹¹ Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp>>

burocracia da iniciativa popular propriamente, que emperrava o procedimento de participação do art. 14, III, da Constituição Federal, deixa de existir.

Outrossim, sequer é exigido que as entidades apresentem as propostas de legislação em papel impresso, pois é facultado, no §2º do art. 2º do Regulamento Interno da CLP, a apresentação em papel impresso, datilografado, manuscrito ou em disquete de computador, CD, por intermédio de *e-mail*, ou, ainda, correspondência postal e *fac-símile*.

Desse modo, podem as entidades da sociedade civil organizada que preenchem os requisitos exigidos pelo RI da Câmara dos Deputados, bem como o Regulamento anteriormente citado, apresentarem sugestões de:

- Projetos de emenda à Constituição;
- Lei complementar;
- Lei ordinária;
- Decreto legislativo;
- Resolução;
- Consolidação.

Nesses termos, a CLP é bastante inovadora, haja vista que pela iniciativa popular propriamente dita apenas legislação complementar e ordinária poderiam ser propostas.

Ademais podem ocorrer requerimentos de realização de audiências públicas, assim como solicitando depoimento de autoridade ou de cidadão que possa contribuir para os trabalhos da CLP. No mesmo sentido, pode ser requerida informação à Ministro de Estado, bem como sua convocação, desde que devidamente fundamentada, além das autoridades mencionadas no art. 50 da Constituição de 1988. As Comissões Parlamentares de Inquérito podem, também, serem criadas através de proposição na CLP, mas o pedido deve ser fundamentado.

A comissão, contudo, não tem apenas competência para propor lei, por intermédio da mesma pode haver indicação sugerindo aos Poderes Executivo ou Judiciário a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou, ainda o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva; emenda ao projeto de lei do plano plurianual; emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias; ao parecer preliminar do projeto de lei orçamentária anual; ao projeto de lei orçamentária anual, tudo conforme disposto no art. 4º do Regulamento Interno da CLP.

Importa, ademais, salientar que é vedado aos organismos internacionais e aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a apresentação de sugestões de iniciativa, no âmbito da Comissão.

Como não é exigido qualquer conhecimento técnico para que as entidades que possam propor projeto de lei, é previsto, no art. 6º do Regulamento Interno da CLP a possibilidade de adequação formal do projeto às regras internas de procedimento legislativo.

Será, então, que após a criação de tal comissão pela Câmara dos Deputados a iniciativa popular legislativa pode ter concedida eficácia, ou seja, será que as proposições oriundas da sociedade tornaram-se lei?

Buscando elucidar os questionamentos surgidos ao longo deste estudo, analisar-se-á, adiante, descritivamente, através de uma busca documental exploratória nos relatórios anuais produzidos pela CLP desde sua criação, em 2001, até 2011, quando completou dez anos de existência e foi elaborado seu último relatório anual.

3.3. Caminho na CLP da sugestão de projeto após a apresentação

Segundo o regulamento interno da comissão, após o recebimento pela CLP das sugestões oriundas pela sociedade civil organizada, especificamente daquelas entidades citadas anteriormente, ocorrerá a numeração, classificação e conferência das mesmas, tudo nos termos do regulamento interno. Isso se faz necessário para a devida organização dos trabalhos.

Após, o Deputado Presidente da Comissão nomeará um Deputado Relator da sugestão de projeto, que deverá elaborar um parecer acerca da admissibilidade ou não da referida, a ser discutido e votado pelo Plenário da CLP, onde todos os parlamentares membros estarão reunidos. Será o próprio parlamentar relator que fará a adequação formal da sugestão, transformando-a, de fato, em projeto de lei, no caso de emanar um parecer pela admissibilidade do mesmo.

Existe a possibilidade de se apensarem sugestões de projetos, desde que haja matérias análogas a outras sugestões já em trâmite na CLP.

Após a aprovação do parecer do Relator, no plenário, a sugestão passará a tramitar na Câmara dos Deputados como proposição legislativa da CLP, mas com indicação da entidade proponente.

3.4. Caminhos no Congresso Nacional do projeto aprovado na CLP

Primeiramente, deve-se destacar que após a aprovação pelo plenário da CLP o projeto iniciará seu trâmite pelo devido processo legislativo, na Câmara dos Deputados, ou seja, passará por todas as comissões temáticas atinentes à matéria, assim como deverá findar, após o trâmite no Congresso Nacional, nas mãos do Chefe do Poder Executivo para sanção ou veto e, após, para a fase da publicação, encerrando o procedimento legislativo. Entretanto, deve-se, obrigatoriamente mencionar que, após deixar a CLP, um projeto apresentado pode vir a ser arquivado ou, pior, esquecido nas demais comissões do Congresso.

Destaque-se que no seio deste trabalho, mencionar-se-á, apenas as proposições de Projetos de Lei que visam propor Emendas à Constituição, Leis complementares, Leis ordinárias, Decretos legislativos, Resoluções e Consolidações. Portanto, nossa análise não contemplará as proposições que visam emendar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como o Orçamento da União, tendo em vista a impossibilidade de verificarmos a fiel execução dos mesmos após aprovação parlamentar.

Para as modalidades a serem analisadas a tramitação tem início, conforme dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, logo após o despacho da Mesa Diretora da Câmara, para distribuição da matéria às comissões temáticas diretamente ligadas ao assunto em exame, para apreciarem seu mérito, isso ocorre, evidentemente, após a sugestão ser aprovada pelo plenário da CLP e convertida em projeto de lei.

Logo, por exemplo, quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou despesa pública serão analisadas, na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), quanto a seus aspectos financeiros e orçamentários públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual.

A proposição também é distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e

técnica legislativa, todos os projetos de lei, destaque-se, obrigatoriamente tramitam pela CCJC, pois é necessário que se realize a avaliação de adequação da temática tratada com a Magna Carta, principalmente.

O Projeto de Lei oriundo da Comissão de Legislação Participativa depende de análise do Plenário da Casa, mesmo que já tenha sido aprovado pelas comissões temáticas constantes do despacho da Secretaria-Geral da Mesa.

Dessa forma, quando aprovado nas comissões, é encaminhado à Mesa para ser incluído na Ordem do Dia do Plenário da Câmara dos Deputados para discussão e votação.

Se aprovada, a proposição é remetida ao Senado Federal para deliberação. Se for emendada no Senado, ela retornará à Câmara dos Deputados para apreciação das emendas.

Quando obtém aprovação pelas duas Casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), conforme Casseb (2008), ela segue à Presidência da República para sanção ou veto, o qual pode ser total ou parcial. Se houver veto, o Congresso Nacional pode rejeitá-lo. Se sancionada, a matéria se transforma em lei e vai à publicação no Diário Oficial da União.

3.5. Das motivações para o estudo quantitativo das sugestões com relação a políticas sociais

Em primeiro lugar, deve-se destacar que, como se está no âmbito de um programa de pós-graduação *stricto sensu* em Política Social, evidentemente que pesquisa utilizará a relação com as políticas sociais como norte. Desta forma, toda análise quantitativa em torno da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, será pertinente às sugestões de projetos de lei que tenham relação com a área de políticas sociais, todos devidamente apresentados pela sociedade civil organizada ao longo dos últimos dez anos de existência dessa estrutura parlamentar-participativa.

Entretanto, antes mesmo de ser iniciada esta análise quantitativa, deve-se, obrigatoriamente, fazer uma distinção do que vem a ser políticas sociais e políticas públicas, pois há muita confusão doutrinária acerca disso. Deve-se salientar que as primeiras são espécies da segunda, portanto, políticas públicas é gênero do qual políticas sociais são espécies.

Pode-se dizer, logo, que as políticas públicas podem ser entendidas como o "Estado em ação" (Höfling, 2001), ou seja, é o Estado atuando em prol dos diversos setores da sociedade. Apesar deste ser um conceito bastante vago, procurar-se-á ao longo deste escrito deixá-lo mais palpável.

Como já mencionado, todavia, este conceito é bastante amplo, tendo em vista que se pode considerar uma política pública o fato de o Estado asfaltar uma rua, assim como promover uma palestra acerca da aplicação dos recursos orçamentários em infraestrutura. Logo, para este estudo, o gênero política pública não interessa.

Far-se-á aqui uma abordagem da espécie políticas sociais, que, segundo Eloisa De Mattos Höfling, se referem:

[...] a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. (HÖFLING, 2001, p. 31)

Todavia, se pode afirmar que as políticas sociais não surgiram apenas em decorrência da luta de classes do paradoxo capital-trabalho, mas surgiram também, em vista dos anseios populares por melhores condições de vida. Nesse sentido, antes mesmo de se iniciar a delimitar um conceito, deve-se, obrigatoriamente, procurar tratar de mencionar acerca do *Welfare State*, haja vista que foi na Alemanha de Bismark que surgiu o primeiro seguro social que se tem notícia até os dias de hoje, tema de suma importância para o campo das políticas sociais, conforme adiante será destacado, pelos ensinamentos de Rosanvallon (1997) e Braga (1999).

3.5.1. Do contexto histórico de surgimento das chamadas políticas sociais

Foi no período histórico mencionado anteriormente que o Estado passou a dar conta da promoção de interesses sociais e coletivos, financiando e implementando programas com tal finalidade. Todavia, antes mesmo da segunda grande guerra, pode-se falar em *Estado de Bem-Estar Social*, pois foi na Alemanha de Bismarck, no século XIX que surgiram as primeiras manifestações de tal, conforme destaca Pierre Rosanvallon (1997), foi naquele país que apareceram os primeiros elementos caracterizadores de política social que findaram no atual Estado de bem estar-social.

Já em 1794, conforme Braga (1999), com o Código Prussiano, havia na Alemanha, um sistema de proteção social. O referido garantia o Estado como elaborador de políticas que tivessem por escopo a guarda dos despossuídos, ou seja, havia uma preocupação, ainda no Século XVIII de que aqueles que nada possuíam necessitavam da tutela do Estado, evidente que não como as que existem nos dias de hoje, no Brasil.

Bismarck apenas aperfeiçoou, portanto, um sistema de proteção já positivado pela legislação. Tanto que, em 1883, foi aprovada, na Alemanha, a Lei de Seguro Saúde. Em 1884, foi ampliado o sistema de proteção social alemão com a promulgação da Lei de Seguro-Acidente. Essa ampliação foi gradativa, tanto que, em 1889, foi promulgada a Lei de Pensões por Velhice e Invalidez.

Saliente-se, todavia, que o sistema de proteção alemão não era de nenhuma forma articulado. Apenas em 1911 ocorreu uma articulação das referidas leis, com a promulgação da Lei de Consolidação de Seguro. Já em 1926, conforme Braga (1999) ocorreu a positivação de legislação protetiva à seguridade social e ao seguro-desemprego.

Salientar o caso alemão é bastante interessante, tendo em vista que antes da segunda grande guerra, quase nenhuma nação reunia condições suficientes para se falar em surgimento do Estado de bem-estar social.

Entretanto, apesar de ser ressaltada a importância dos movimentos no sentido de viabilizar políticas sociais, na Alemanha de Otto Von Bismarck, não serão aprofundados maiores comentários a respeito de tal período histórico, pois autores como

Rosanvallon (1997) e Esping-Andersen (1991) entendem que as políticas sociais anteriores a II Guerra Mundial, por serem esparsas, não possuíam um caráter assistencial e não poderiam ser caracterizadas como, de fato, um *Regime de Welfare State*.

Dessa forma, será destacado o *Plano Beveridge*, tal documento foi um verdadeiro marco nos primórdios do *Welfare State*, e segundo Pierre Rosanvallon (1997), preceituava um sistema generalizado de seguridade social, através do qual todo inglês estava sob sua abrangência, devendo haver um único serviço público.

Conforme se pode perceber, diferentemente do que ocorria na Alemanha de Bismarck, o *Welfare State* surgido a partir do *Plano Beveridge* envolvia a sociedade como um todo, foi, na realidade, uma nova forma de assistência social que passou a ser objeto de política pública, conforme destacam Prezeworski e Wallerstein (1988), deixando de lado a esfera privada.

Saliente-se que o *plano* teve total apoio do governo inglês, que na época era formado por uma grande coalizão política encabeçada por Winston Churchill.

Ademais, de acordo ainda com Silva (2010, p. 52),

Conforme apresentado pelo relatório, **ao longo das primeiras décadas do século XX a estrutura de proteção social na Inglaterra passaria a contar com indenização por acidente de trabalho, seguro desemprego, lei de pensões, seguro social, socorros médicos e serviços de proteção à infância.** Apesar da diversidade dos programas foi constatado, entretanto, que eles não apenas estavam administrativamente desarticulados, como, também, o valor dos pagamentos era insuficiente para garantir aos beneficiários deixarem de estar expostos a uma condição de miséria. Feita esta constatação, **o Plano Beveridge é construído tendo como base três princípios: a) considera a experiência das políticas anteriores e as proposições não devem estar limitadas por interesses setoriais, mas chama atenção à necessidade de ousar e superar todas as experiências anteriores; b) considera a criação de um seguro social cujo objetivo é o combate à miséria, no entanto alerta que a questão social não se extingue no combate à miséria, e enfatiza as necessidades relacionadas ao combate das doenças, do analfabetismo, do desemprego e da necessidade de saneamento, sendo a miséria o desafio de mais fácil superação; c) considera a cooperação do Estado e do indivíduo na constituição de um fundo próprio para o seguro social, e tal contribuição daria a cada beneficiário direito a um mínimo social para cada indivíduo poder obter, no mercado, mais que o mínimo que lhe é assegurado. (GRIFO NOSSO).**

Ainda, de acordo com Silva (2010), o *relatório* tinha cinco objetivos bem definidos, visando combater os maiores problemas sociais que afetavam a sociedade naquela época, são eles: a miséria, a enfermidade, o analfabetismo, a questão sanitária e o desemprego.

Como se pode observar as referências literárias acerca do que é o *Estado de Bem-Estar Social* são bastante complexas na definição de quais são as suas características. Autores como Esping-Andersen (1991) e Mishra (1996), defendem a existência de uma ruptura, no âmbito das políticas sociais, relativamente às experiências anteriores à Segunda Guerra Mundial, particularmente ao que significou o *Plano Beveridge*, conforme mencionamos, que ficou conhecida como a pioneira do *Welfare State* hodierno.

Tendo em vista um contexto histórico de reconstrução de nações, falando propriamente das envolvidas na segunda grande guerra, o Estado passou a assumir novos papéis e novas funções. Com o compromisso de buscar maiores taxas de crescimento econômico e melhorias nas condições de vida dos indivíduos, a ação estatal passa a ser orientada pelas políticas de cunho *keynesiano*, caracterizadas, principalmente, pela intervenção do Estado na economia com fins de garantir níveis maiores de emprego e redução das desigualdades sociais.

Nesse sentido, Maria Lucia Werneck Vianna destaca que: “Com as mudanças operadas no processo de acumulação a partir dos anos 30, redefine-se o papel do Estado, criando-se as bases econômicas, políticas e ideológicas para o provimento público do bem-estar.” (1998, p. 17)

Na mesma linha de pensamento, de acordo com os ensinamentos de Souza (1999), se pode afirmar que o *Welfare State* não é um singelo conjunto de políticas sociais. É mais do que isso é a mobilização do Estado, em larga escala, tomando como base um cenário capitalista, com o fim de executar medidas de bem-estar à população.

Pode-se definir, então, o *Welfare State* como a proteção oferecida pelo Estado na forma de padrões de renda mínima, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a todos os cidadãos como um direito político, e não como caridade. Esse tipo de modelo estatal seria a institucionalização dos direitos sociais.

Elaine Rossetti Behring e Ivanete Boschetti, ao tratarem do tema em questão, citando Mishra (1995), apontam que os princípios que estruturam do *welfare state*, destacam que são aqueles tratados no *Plano Beveridge*, da seguinte forma:

1) Responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma “rede de segurança” de serviços de assistência social. (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p. 94)

O *Estado de bem-estar social* está intimamente ligado ao capitalismo, assim como ao seu processo de expansão. Esping-Andersen (1991) assevera que o *welfare state* é uma articulação das políticas de redistribuição, sendo este uma reprodução de uma ordem social. Todavia, a concepção do que vem a ser o *Welfare State* está intimamente associada àquelas novas funções assumidas pelo Estado, conforme mencionado anteriormente que tiveram como marco inicial o *Relatório Beveridge*.

Assim, conforme o autor: “o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social.” (Esping-Andersen, 1991, p.101)

O mesmo autor ainda afirma que “o welfare-state não é apenas um mecanismo que intervém – e talvez corrija – a estrutura de desigualdade; é, em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais.” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 104).

Ademais, saliente-se que o *Welfare State*, foi uma resposta para a imperfeição do sistema de livre-mercado do meio capitalista, especialmente em face das crises econômicas e sociais que assolaram o planeta no período entre guerras.

O doutrinador afirma, ainda, que a introdução dos direitos sociais modernos, que promovem o afrouxamento do status de mercadoria que foi conferido pelo sistema capitalista à força de trabalho, chamado por ele de desmercadorização, é uma das características mais importantes dos sistemas de bem estar. Para o doutrinador,

[...] não há dúvida de que a desmercadorização tem sido uma questão altamente controversa no desenvolvimento do welfare state. Para os trabalhadores, sempre foi uma prioridade. Quando eles dependem inteiramente do mercado, é difícil mobilizá-los para uma ação de solidariedade. Como recursos dos trabalhadores espelham desigualdades do mercado, surgem divisões entre os que estão dentro e os que estão fora deste, dificultando a constituição de movimentos reivindicatórios. A desmercadorização fortalece o trabalhador e enfraquece a autoridade absoluta do empregador. É exatamente por esta razão que os empregadores sempre se opuseram à desmercadorização. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102).

De fato, a desmercadorização ocorre quando a prestação de serviços objetivando o bem estar da população, passa a ser tratada como "questão de direito", ou quando proporcionam à pessoa sobreviver "sem depender do mercado".

Na doutrina encontramos alguns modelos de *welfare state*, conforme passaremos a tratar agora. O primeiro modelo encontrado, conhecido como *laissez-faire*, é aquele no qual o papel do Estado está restrito ao fornecimento de benefícios mínimos, com foco sempre em famílias e indivíduos com rendimentos baixíssimos.

Deve-se mencionar, ainda, o segundo modelo, o social-democrata, no qual o *Estado de Bem-Estar Social* fornece serviços universais e gerais aos cidadãos, o que Mishra (1996, p. 366) chama de *noção de solidariedade e cidadania sociais*.

Saliente-se, ademais, a terceira modalidade de *Welfare State* apresenta fortes características de compromisso estatal. A *seguridade social*, aqui, busca garantir uma segurança ao indivíduo e a sua família e, também, uma estabilidade dos mesmos, em contraposição a uma igualdade econômica.

O *Estado de Bem-Estar Social* seria, nas democracias de massa, uma verdadeira resposta a todas as demandas por direitos sociais e igualdades socioeconômicas, assim como por seguridade social. Isso acabou por modificar o próprio Estado, no qual surgiu um novo sistema de dominação. Ocorreu, na realidade uma total transformação estrutural do Estado. Mas não é só isso, de outro lado, podemos afirmar que o *Welfare State* é uma grande tentativa de lidar com problemas específicos do desenvolvimento do capitalismo.

Ora isso é perceptível devido ao intenso conflito de classes e crises cíclicas do capitalismo. O *Estado de Bem-Estar Social*, nesse sentido, se constituiu como uma

forma de obter a cooperação da classe trabalhadora, sem questionar a questão da propriedade privada.

Deve-se salientar, ainda, que para Esping-Andersen (1991), devem ser mesclados os aspectos formais e funcionais do *Welfare State*. Assim, no nível macrossocial, os aspectos formais são usados para explicar o desenvolvimento daquele. Enquanto isso, no nível micro, os aspectos funcionais são usados para explicar os resultados positivos do *Welfare State* para os trabalhadores.

Destaca Esping-Andersen (1991) que esse modelo de *welfare state* finda por minimizar os efeitos deletérios da desmercadorização, pois, efetivamente contém o domínio dos direitos sociais. Aqui ocorre, ainda, uma edificação da estratificação social.

3.5.2. Das políticas sociais brasileiras

Falando sobre o contexto do Brasil, Sônia Draibe (1989) classifica o Welfare State brasileiro como sendo *meritocrático-particularista-clientelista* no período entre o início da década de 1970 e fins da década de 1980. Os *meritocráticos* agiriam como mecanismos de estratificação social à medida que definem políticas específicas para grupos sociais diferentes. Aqui um dos critérios de elegibilidade é a participação do indivíduo na construção do sistema, que contribui diretamente para a sustentação das políticas.

Enquanto que os *meritocráticos-particularistas* tem uma tendência a reforçar as desigualdades preexistentes, tendo-se em vista que indivíduos com maior dificuldades para satisfazer a suas necessidades, são também indivíduos com menor capacidade para contribuir para o sistema de seguridade.

Falando, ainda do contexto brasileiro, deve-se destacar a própria Constituição Federal de 1988, assevera em seu art. 6º que são direitos sociais a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e a infância, assim como a assistência aos desamparados. Logo, se pode afirmar, então, que fazem parte do rol de políticas sociais todas as ações do Estado voltadas ao atendimento das mencionadas áreas do dispositivo constitucional.

Ademais, o Estado brasileiro conta com uma lei denominada de Lei Orgânica da Assistência Social, a chamada LOAS, que dispõe acerca da organização da Assistência Social. A referida lei, promulgada no ano de 1993, sob o nº 8.742, preceitua, em suma, que a assistência social é um direito do cidadão e um dever do Estado. Logo, cabe a este a implementação de políticas sociais que visem assegurar a eficácia, tanto dos direitos preceituados pela Carta Constitucional, assim como na legislação em comento.

No mesmo sentido, a referida norma preceitua em seu art. 2º que a proteção social visa à garantia da vida, em última análise, protegendo a família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. Busca-se pela LOAS, ainda, o amparo às crianças e adolescentes carentes, assim como a promoção e a integração ao mercado de trabalho. Busca-se, também, a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

De forma bastante clara a LOAS assevera que os direitos supramencionados serão/deverão ser implementados através de políticas setoriais, as chamadas políticas sociais, as quais visam, em última instância, buscar a promoção e a universalização dos direitos sociais, àqueles elencados na Carta Política, conforme já mencionamos.

A partir do próximo ponto da dissertação, será utilizado como norte nesta pesquisa, quantitativa, apenas as sugestões de projetos de lei que tenham relação com as áreas supramencionadas de políticas sociais, ou seja, com aquelas que fazem relação com o mencionado artigo da Constituição, assim como com a LOAS, logo, serão quantificadas apenas as sugestões de projetos de lei que façam relação com as áreas expostas acima, pois se entende que apenas essas, de fato, podem ser chamadas de políticas sociais.

3.6. Análise das sugestões de políticas sociais apresentadas pela sociedade civil organizadas dos anos de 2001 a 2011

O intuito, nesse tópico, é buscar analisar, quantitativamente, as sugestões de projetos de lei com relação a área das políticas sociais, todos apresentados pela sociedade civil organizada ao longo dos dez anos de existência dessa estrutura no Parlamento brasileiro.

Destaque-se que o *locus* de análise, portanto, será a CLP, tendo em vista que é esta a comissão responsável por recepcionar as sugestões de projetos de lei oriundos da sociedade civil organizada, pois, conforme já mencionado essa estrutura foi criada na Câmara dos Deputados para buscar efetivar, de fato, a iniciativa popular de leis do art. 14, III, da Constituição da República.

Far-se-á, na CLP, portanto, uma análise descritiva, através de uma pesquisa documental exploratória, tendo em vista que procurar-se-á desvendar quantas sugestões de projetos de lei apresentam relação com a temática das políticas sociais foram apresentados pela sociedade civil organizada, assim como quantos dos mesmos tornaram-se lei, efetivamente. De acordo com Gil (1999) esse tipo de pesquisa busca proporcionar maior familiaridade com o problema, em nesse caso a dificuldade para a eficácia da iniciativa popular de leis, essa busca exploratória, procura, então descobertas, ou seja, verificar se a CLP, efetivamente, consegue fazer *jus* à razão de sua criação.

Ainda a respeito de estudos exploratórios, Cervo e Bervian, destacam que

[...] é normalmente o passo inicial no processo de pesquisa pela experiência e auxílio que traz na formulação de hipóteses significativas para posteriores pesquisas. Os estudos exploratórios não elaboram hipóteses a serem testadas no trabalho, restringindo-se a definir objetivos e buscar maiores informações sobre determinado assunto de estudo. (1996, p. 49).

Além do mais, deve-se mencionar que o marco temporal da presente pesquisa é de dez anos, pois a análise englobará os relatórios anuais produzidos entre os anos de 2001 (criação da CLP) e 2011 (último relatório anual produzido), a meta é buscar verificar quantas sugestões de projetos de lei com relação a área de política social foram apresentados à CLP e quantos, efetivamente, transformaram-se em lei. Aliás, o motivo da escolha da área de políticas sociais, como objeto de análise já foi explicado no tópico anterior e, se justificativa, pelo fato de se estar inserido no contexto de um programa de pós-graduação em Política Social.

Ademais, se optou por não inserir os relatórios anuais produzidos como anexos a esta dissertação, pois cada um deles conta com mais de cinquenta páginas, logo, seria inviável anexar todos ao presente trabalho. Entretanto, apesar disso, ao longo de cada análise serão disponibilizados os *links* onde os relatórios podem ser encontrados no sítio da Câmara dos Deputados na *internet*. Deve-se mencionar, ainda, que para verificar se uma sugestão tem relação ou não com a área de política social, será analisada apenas a ementa da mesma, sempre disponível nos relatórios produzidos pela CLP, pois os

relatórios são os únicos documentos disponibilizados pela comissão para o acesso público que trazem dados de suas atividades.

O texto da ementa é de suma importância para a presente análise, porquanto é a única informação constante no relatório que pode determinar se determinada sugestão tem relação ou não com a área de política social.

Nesse sentido, acerca da ementa, se destaca o disposto na Lei Complementar nº 95, de 25 de fevereiro de 1998, especificamente em seu art. 5º que assevera o seguinte: “A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e **explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.**”¹² (GRIFO NOSSO). Pode-se compreender com a leitura do mencionado dispositivo legal que na ementa deve constar o objeto de que está sendo tratado, logo é possível pela análise das mesmas afirmar se a sugestão apresentada tem ou não relação com a área de política social.

Para que se possa verificar, entretanto, se os projetos foram convertidos em lei, deve-se, obrigatoriamente, explorar o *site* da Câmara dos Deputados na *internet*, acessando o *link* **proposições**, selecionado **todos os tipos de proposição**, após, deve-se inserir o **número** e o **ano** do projeto de lei. Finalmente, deve-se *clicar* no ícone **pesquisar** para que se possa encontrar o **andamento atual** do projeto no parlamento.

Por outro lado, deve-se lembrar, como já mencionamos, que a presente análise percorrerá apenas as sugestões de projetos que tenham relação com o art. 6º da Constituição Federal, assim como com a LOAS, pois se entende que ali estão dispostos os direitos sociais asseverados pela Magna Carta, logo, pode-se chamar de políticas sociais aquelas ações estatais que fazem relação com os temas elencados nos mencionados textos legais. Deve ser destacado, ainda, que apenas serão quantificadas as sugestões de projetos de lei¹³ que tiveram parecer favorável de seus parlamentares relatores e que foram aprovados pelos membros da CLP em plenário. Isso porque as sugestões rejeitadas jamais poderão ser convertidas em lei, tendo em vista que, automaticamente, são arquivadas. Logo, apenas aquelas sugestões aprovadas pelos

¹² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>

¹³ Utilizaremos a partir de agora o termo projeto de lei em sentido amplo, ou seja, não especificaremos se trata de um projeto de lei ordinária, complementar ou de emenda a constituição e etc. Não abordaremos, neste estudo, as sugestões de emendas ao orçamento da União, em vista da ausência de elementos que permitam a verificação da real aplicação dos recursos financeiros lá dispostos. O termo por nós utilizado, portanto, engloba as espécies mencionadas anteriormente.

parlamentares são convertidas em projeto de lei e iniciam sua tramitação pela Casa do Povo, no Congresso Nacional.

3.6.1. Análise do relatório anual de 2001¹⁴

No ano de 2001, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados foi presidida pela Deputada Federal Luiza Erundina (PSB-SP). Naquele ano legislativo, a Comissão reuniu-se dezesseis vezes ordinariamente, enquanto que apenas uma vez em caráter extraordinário. Deve-se mencionar, *a priori* que todos os dados quantitativos mencionados neste tópico, foram extraídos do relatório anual produzido pela CLP, cujo link encontra-se em nota de rodapé.

Ademais, destaque-se que foram apresentadas vinte e quatro sugestões de projetos de lei durante todo o ano. O número baixo é explicado por esta estrutura parlamentar ser relativamente nova na estrutura congressual brasileira, logo, o desconhecimento da mesma justifica a baixa apresentação de sugestões de projetos.

Saliente-se, no mesmo sentido, que o relatório produzido é de baixíssima qualidade, tendo em vista que as informações apresentadas são esparsas, muitas vezes não há sequer menção se a sugestão teve parecer favorável ou não, se foi convertida ou não em projeto de lei. Todavia, ainda pode-se afirmar que tal pode ter ocorrido por ser a CLP uma novidade na estrutura da Câmara dos Deputados.

De todas as vinte e quatro sugestões de projetos de lei apresentados, apenas quatro foram recepcionadas pelos parlamentares, ou seja, tiveram parecer favorável a admissibilidade. Veja-se no quadro abaixo:

Tabela 1- Referente às sugestões relacionadas à política social em 2001.

SUGESTÃO	AUTOR	EMENTA	RELATOR	OBSERVAÇÃO

¹⁴ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/relativ2001.pdf>

Sug. 02/2011	Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa da Moradia (CNM)	Dispõe sobre as novas regras do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências.	Dep. Avenzoar Arruda PT/PB	Parecer pela admissibilidade aprovado, convertida no PLP 294/02.
Sug. 03/2001	Federação de Associações e Departamentos de Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo (FAPESP)	Dispõe sobre revisão, reposição de valores e manutenção dos seguros da Previdência Social e dá outras providências.	Dep. Fernando Coruja PDT/SC	Parecer pela admissibilidade aprovado, convertida no PLP 311/02.
Sug. 12/2001	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)	Dispõe sobre regras de contribuição e de acesso aos benefícios previdenciários dos trabalhadores e trabalhadoras rurais no Regime Geral da Previdência Social, altera dispositivos das Leis n° 8.212 e n° 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.	Dep. Luiza Erundina PSB/SP	Parecer pela admissibilidade aprovado, convertida no PL 6.548/02.
Sug. 16/2001	Federação das Associações dos Mutuários e Associações de Moradores do Estado	Dispõe sobre as novas regras do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras	Dep. Avenzoar Arruda PT/PB	Parecer pela admissibilidade aprovado, convertida no PLP 203/2001, apensado ao PLP 294/2002.

	de São Paulo (FAMMESP)	providências.		
--	---------------------------	---------------	--	--

Fonte: Próprio autor.

Apesar de vinte e quatro sugestões terem sido propostas pela sociedade civil organizada, pela análise do relatório de 2001, pode-se afirmar que apenas quatro dessas, como se demonstrou no gráfico acima, apresentam relação com a área de política social. Ademais, deve-se destacar que, em que pese às sugestões acima relacionadas terem sido apresentadas no ano legislativo de 2001, as mesmas apenas foram objeto de deliberação parlamentar no ano de 2002, quando foram convertidas em projeto de lei.

Em que pese as sugestões serem do ano de 2001, até o presente momento, nenhuma delas foi convertida, de fato, em lei. Acessando o *site* da Câmara dos Deputados na *internet*, é possível verificar, realizando uma consulta simples pelo número do projeto e ano do mesmo que isso não ocorreu. A tabela abaixo demonstra o andamento de tais projetos no Congresso Nacional.

Tabela 2- Andamento dos PL referentes as sugestões de 2001.

PROJETO DE LEI	ANDAMENTO
PLP 294/2002	Aguarda inclusão para votação em Plenário.
PLP 311/2002	Arquivado em virtude de inadequação e incompatibilidade financeira e orçamentária, em 06.07.2012, mediante parecer da Comissão de Finanças e Tributação.
PL 6.548/2002	Arquivado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, sob a justificativa de incompatibilidade com a Lei nº 11.718/2008.
PLP 203/2001	Apensado ao PLP 294/2002.

Fonte: Próprio autor.

Conforme se pode verificar, das quatro proposições apresentadas em 2001, com relação a área de políticas sociais, apenas duas, que estão apensadas, estão tramitando, ainda, na Câmara dos Deputados, aguardando inclusão em pauta para votação em plenário. As outras duas sugestões foram arquivadas.

3.6.2. Análise do relatório anual de 2002¹⁵

Em 2002, a CLP iniciou suas atividades sob a presidência do Deputado Federal Enivaldo Ribeiro (PPB¹⁶). Neste ano, a CLP reuniu-se, ao total, em dezesseis oportunidades. Saliente-se, ademais, que nesta sessão legislativa o relatório produzido já é mais completo que o do ano anterior.

Ademais, ocorreu um aumento substancial do número de sugestões legislativas apresentadas pela sociedade civil organizada, foram cinquenta e nove sugestões, contra vinte e quatro apresentadas na sessão legislativa anterior. Em termos percentuais, pode-se afirmar que houve um aumento de aproximadamente 145% nas sugestões apresentadas, em relação ao ano legislativo de 2001.

Apesar do aumento substancial, a pretensão do presente estudo é quantificar as sugestões que se relacionam a políticas sociais, vejamos abaixo:

Tabela 3- Sugestões relacionadas a políticas sociais, em 2002.

SUGESTÃO	AUTOR	EMENTA	RELATOR	OBSERVAÇÃO
Sug. 35/2002	Associação Comunitária de Chonin de Cima (ACOCCI)	Permite as entidades representativas de distritos e zona rural emitirem a Carteira de Trabalho e Previdência Social.	Dep. Aníbal Gomes PMDB/CE	Parecer pela admissibilidade aprovado, convertida no PL 7.367/02.
Sug. 40/2002	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA)	Dá nova redação aos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho referente à Comissão de Conciliação	Dep. Costa Ferreira PFL/MA	Parecer pela admissibilidade aprovado, no ano legislativo de 2003, convertida no PL 1.974/2003.

¹⁵ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/.lixeira/relatorios-1/relativ2002.pdf>>

¹⁶ Este partido político, atualmente, denomina-se pela sigla PP – Partido Progressista.

		Prévia		
Sug. 44/2002	Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação (ABMH)	Cria o Sistema Nacional de Habitação (SNH), extingue o Sistema Financeiro da Habitação, modifica a destinação do Sistema Financeiro I mobiliário, consolida a legislação sobre financiamentos habitacionais e dá outras providências.	Dep. Enivaldo Ribeiro PPB/PB	Parecer pela admissibilidade aprovado, convertida no PL 7.497/02.
Sug. 67/2002	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara (CAM-Grupiara)	Acesso da população ao sistema judicial no interior	Dep. Jaime Martins PFL/MG	Parecer pela admissibilidade aprovado, convertida no PL 7.365/02
Sug. 73/2002	Associação Brasileira de Acessibilidade (ABRA)	Dispõe sobre a acessibilidade das pessoas com deficiência ou necessidades especiais aos portais públicos na internet, alterando a Lei nº 10.098, de 19/12/2000	Dep. Eduardo Barbosa (PSDB/MG)	Parecer pela admissibilidade aprovado, convertida no PL 7.432/02
Sug. 79/2002	Coordenação Federativa de Trabalhadores do Estado do Paraná (CFT-PR)	Dá nova redação aos arts. 625-A a 625-H da Consolidação das Leis do Trabalho, com a redação dada pela Lei nº	Dep. Costa Ferreira PFL/MA	Parecer pela admissibilidade aprovado, no ano legislativo de 2003, apensado a Sug. 40/2002 e PL 1.974/03

		9.958, de 12 de janeiro de 2000, e ao art. 764 da CLT		
--	--	---	--	--

Fonte: Próprio autor.

Conforme se pode verificar, no ano legislativo de 2002, apenas seis sugestões apresentadas pela sociedade civil relacionadas a políticas sociais foram aprovadas pelos parlamentares e convertidas em projetos de lei. Deve-se destacar, entretanto, que apesar de propostas em 2002, as sugestões de número 40 e 79 foram apreciadas apenas nas sessões deliberativas do ano de 2003, pela CLP.

O quadro abaixo procura demonstrar o trâmite das proposições no Congresso Nacional das proposições acima expostas.

Tabela 4 - Andamento dos PL referentes as sugestões de 2002.

PROJETO DE LEI	ANDAMENTO
PL 7.367/02	Aguarda parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.
PL 1.974/03	Apensado ao PL 498/2003 que aguarda parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados.
PL 7.497/02	Aguarda parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.
PL 7.365/02	Arquivado em 31.01.2011, foi requerido o desarquivamento em 29.03.2011.
PL 7.432/02	Aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal, em 31.10.2012.

Fonte: Próprio autor.

Conforme se pode asseverar pelos dados do quadro acima, nenhuma das proposições apresentados pela sociedade civil em 2002, na CLP, foi, de fato, convertido em lei, até os dias de hoje. Portanto, apesar do aumento substancial no número de

proposições de sugestões, nada mudou em relação ao ano de 2001, com relação a conversão em lei das sugestões.

3.6.3. Análise do relatório anual de 2003¹⁷

Durante o ano legislativo de 2003, a CLP foi presidida pelo Deputado Federal Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN). Neste ano a comissão reuniu-se, ao todo, vinte e duas vezes. Foram sugeridas pela sociedade civil organizada cinquenta e sete sugestões de projetos de lei. Entretanto, como se está analisando apenas aquelas que fazem relação com política social se inseriu o quadro abaixo para melhor apresentá-las ao leitor:

Tabela 5 - Sugestões relacionadas a políticas sociais, em 2003.

SUGESTÃO	AUTOR	EMENTA	RELATOR	OBSERVAÇÕES
Sug. 02/2003	Associação Secundarista e Universitária de Alagoas (ASUAL)	Dispõe sobre a obrigatoriedade das universidades e faculdades particulares dos estados brasileiros criarem crédito educativo interno aos estudantes de baixa renda.	Dep. Silas Brasileiro (PMDB/MG)	Aprovado pelos parlamentares e convertido no PL 1.971/03.

¹⁷ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/.lixeira/relatorios-1/relaativ2003.pdf>>

Sug. 35/2003	Associação Comunitária Chonin de Cima	Dispõe sobre a criação de passe livre para idosos maiores de 65 anos, no uso de transporte municipal, intermunicipal estadual e interestadual.	Dep. Eduardo Gomes (PSDB/TO)	Aprovado pelos parlamentares e convertido no PL 1.973/03.
--------------	---------------------------------------	--	------------------------------	---

Fonte: Próprio autor.

Como se pode verificar, apesar do grande número de proposições oriundas da sociedade, aquelas que apresentam relação com políticas sociais ainda estão em volume baixo. Além do mais, em pesquisa realizada no andamento dos projetos de lei no *site* da Câmara dos Deputados na *internet*, é possível verificar que nenhum dos mesmos foi até o presente momento convertido, de fato, em lei, como se pode asseverar pela leitura do quadro abaixo:

Tabela 6 - Andamento dos PL referentes as sugestões de 2003.

PROJETO DE LEI	ANDAMENTO
PL 1.971/03	Arquivado em 03.04.2009 pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara sob a alegação de inconstitucionalidade. Desarquivado em 01.04.2011, a requerimento da CLP. Aguarda despacho na Mesa Diretora da Câmara.
PL 1.973/03	Arquivado em 03.03.2005 em vista da promulgação do Estatuto do Idoso.

Fonte: Próprio autor.

Novamente, como nos tópicos anteriores, pode-se verificar que nenhuma das sugestões propostas foi convertida em lei, todas, até o presente momento de análise, esbarraram nas demais comissões da Câmara dos Deputados.

3.6.4. Análise do relatório anual de 2004¹⁸

O ano legislativo de 2004 foi de grande relevância à CLP, tendo em vista que foi alterado o art. 19 do Regimento Interno da CD, com a aprovação da Resolução de nº 22 da CD e, também do novo Regulamento Interno da CLP, fatos que acabaram implicando em algumas mudanças nessa estrutura parlamentar-participativa, são elas:

* a possibilidade de a CLP oferecer emendas a projetos conclusivos em tramitação nas demais comissões temáticas da CD, medida também beneficiada com a ampliação do prazo para apresentação de emendas parlamentares;

* a admissão da participação direta de qualquer cidadão, autorizando-o a manifestar-se nas reuniões plenárias e audiências públicas da CLP.

Importa destacar, ademais, que, neste ano, a CLP foi presidida pelo Dep. Federal André de Paula (PFL¹⁹/PE). Ao todo, tramitaram na CLP cinquenta e seis sugestões de projetos de lei. Aqueles relacionados a políticas sociais podem ser encontrados no quadro abaixo.

Tabela 7 - Sugestões relacionadas a políticas sociais, em 2004.

SUGESTÃO	AUTOR	EMENTA	RELATOR	OBSERVAÇÕES
Sug. 61/2004	Associação Comunitária Chonin de Cima	Dá nova redação ao inciso V do art. 2º e ao caput do art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de	Dep. Laura Carneiro (PFL/RJ)	Aprovado pelos parlamentares e convertido no PL 4.928/05.

¹⁸ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/.lixeira/relatorios-1/relatorio2004final.pdf>>

¹⁹ Atual DEM.

		1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.		
Sug. 82/2004	Federação das Indústrias do Distrito Federal	Altera dispositivo da Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, que institui o vale-transporte, para dispor sobre o pagamento em dinheiro.	Dep. Luiza Erundina PSB/SP	Aprovado pelos parlamentares e convertido no PL 5.217/05.

Fonte: Próprio autor.

Como é possível verificar, a quantidade de sugestões recepcionadas pelos parlamentares e que apresentam relação com a política social ainda é pequeno, mas o pior, ainda, consta no quadro abaixo:

Tabela 8 - Andamento dos PL referentes as sugestões de 2004.

PROJETO DE LEI	ANDAMENTO
PL 4.928/05	Arquivado a pedido da CLP.
PL 5.217/05	Arquivado em 10.07.2009.

Fonte: Próprio autor.

Pela leitura do quadro acima, pode-se depreender que, novamente, nenhuma das proposições oriundas da sociedade foi convertida em lei. Ademais, importa salientar que, apesar de terem sido sugeridos na sessão legislativa de 2004, os projetos acima

relacionados foram apreciados pela CLP apenas em 2005. Em tópico próprio procurar-se-á tentar esclarecer o motivo pelo qual até o presente momento nenhuma das sugestões com relação a políticas sociais foi transformada em lei.

3.6.5. Análise do relatório anual de 2005²⁰

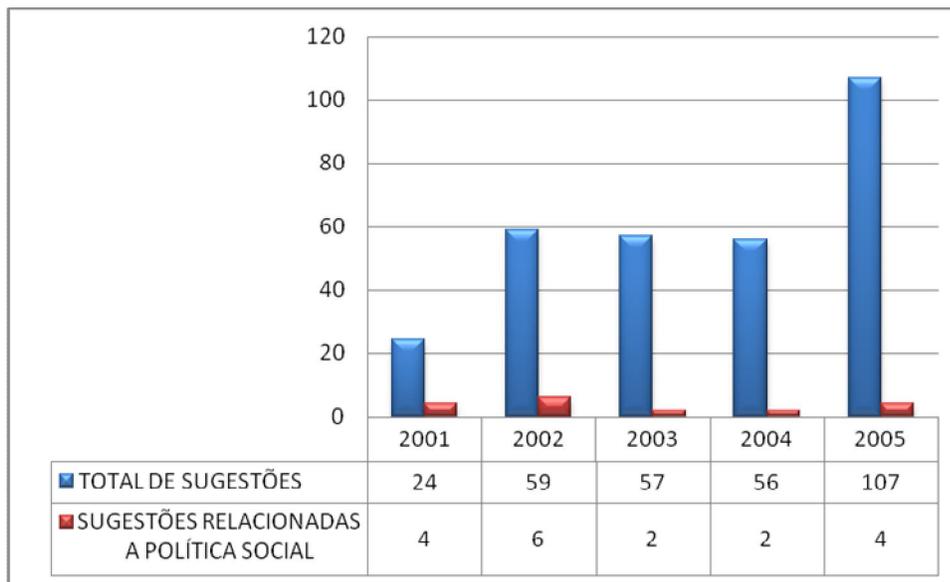
Neste ano, a CLP foi presidida pela Deputada Federal Fátima Bezerra (PT/RN), entretanto, antes de se iniciar a falar acerca das proposições oriundas da sociedade, importa destacar que não foi sequer produzido relatório pela CLP no ano de 2005, apesar deste ano não ser de eleições, até mesmo os servidores daquela comissão não sabem explicar as motivações para a ausência de tal relatório. Fez-se contato com a CLP para procurar explicações. A resposta que se obteve encontra-se em anexo a este trabalho de dissertação²¹.

Entretanto, procurou-se explorar os demais relatórios para serem descobertas quais proposições foram recepcionadas e aprovadas pelos parlamentares no âmbito da CLP no ano legislativo de 2005, tendo em vista que apenas um *folder* foi produzido durante todo o ano. Chegaram-se aos números abaixo expostos:

²⁰ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/.lixeira/relatorios-1/hist.pdf>>

²¹ Vide cópia de e-mail em anexo.

Figura 1 - Totais de sugestões apresentadas até 2005.



Conforme se pode verificar pelo gráfico acima, ao longo do ano de 2005 foram sugeridos pela sociedade civil organizada cento e sete sugestões de projetos de lei, entretanto, como já mencionado, não há relatório produzido no ano, por isso fez-se uma pesquisa nos demais relatórios produzidos, dos anos posteriores, para que se possa ter conhecimento de quantas sugestões foram convertidas em projetos de lei, em especial, esta pesquisa tem como balizador as ementas que apresentam alguma relação com a área de política social.

Nesse sentido, o quadro abaixo expõe de forma bastante clara que foram apenas quatro sugestões, de um total de cento e sete, que apresentam essa relação.

Tabela 9 - Sugestões relacionadas a políticas sociais, em 2005.

SUGESTÃO	AUTOR	EMENTA	RELATOR	OBSERVAÇÕES
Sug. 103/2005	Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro	Estende às empregadas domésticas o FGTS e determina outras providências.	Dep. Ivo José (PT-MG)	Aprovado pelos parlamentares e convertido no PL 6.030/09.

Sug. 131/2005	Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul	Altera a Lei nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente - adequando-a ao contraditório e dinamizando as decisões colegiadas.	Dep. Vadinho Baião (PT-MG)	Aprovada pelos parlamentares e convertida no PL 7.077/06.
Sug. 138/2005	Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul	Sugere alterações na Lei nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.	Dep. Vadinho Baião (PT-MG)	Aprovada pelos parlamentares e convertida no PL 7079/06.
Sug. 149/2005	Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul	Altera a Lei nº 8.069, de 1990 - ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente.	Dep. Vadinho Baião (PT-MG)	Aprovada pelos parlamentares e convertida no PL 7.081/06.

Fonte: Próprio autor.

Ademais, apesar de quantificarmos as sugestões que apresentam relação com a área de política social, importa, também, desvendar se alguma delas foi convertida em lei. O quadro abaixo procurará demonstrar isso.

Tabela 10 - Andamento dos PL referentes as sugestões de 2005.

PROJETO DE LEI	ANDAMENTO
PL 6.030/09	Apensado ao PL 2.616/2011 em 16.11.2001. Tal projeto encontra-se, atualmente, em análise na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP).
PL 7.077/06	Arquivado em 31.01.2011 ante parecer pela rejeição do projeto, no mérito, emanado pela CCJC. Desarquivado em 01.04.2011 pela CLP e, desde então, aguarda andamento.

PL 7.079/06	Arquivado em 03.11.2011 sob parecer de inconstitucionalidade emanado pela CCJC.
PL 7.081/06	Aguarda andamento na Mesa Diretora da CD desde 18.05.2006.

Fonte: Próprio autor.

Pode-se verificar, pela leitura do quadro acima que, também, as sugestões propostas no ano legislativo de 2005, com relação a políticas sociais, sequer foram convertidas em lei. Ademais, é possível perceber que nem mesmo foram discutidas pela CLP naquele ano, porquanto foram convertidas em projetos de lei nos anos de 2006 e 2009, fato que demonstra a morosidade no funcionamento dessa estrutura no parlamento brasileiro.

3.6.6. Análise do Relatório Anual de 2006²²

No ano legislativo de 2006, a CLP foi presidida pelo Deputado Federal Gerando Thadeu (PPS/MG). Nesse período de tempo foram recepcionadas pela comissão cento e vinte e duas sugestões de projetos de lei oriundas da sociedade civil organizada.

Dessa totalidade, apenas uma sugestão de projeto faz relação com a área de políticas sociais, conforme se pode asseverar pelo quadro abaixo exposto.

Tabela 11 - Sugestão relacionada à política social, em 2006.

SUGESTÃO	AUTOR	EMENTA	RELATOR	OBSERVAÇÕES
Sug. 195/2006	FASUBRA - Federação de Sindicatos de Trabalhadores das	Sugere Normas para a Educação Superior Pública -	Dep. Fátima Bezerra (PT- RN)	Aprovada pelos parlamentares e convertida no PL 7.398/2006.

²² Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/.lixeira/relatorios-1/copy_of_relatorio2006.pdf>

	Universidades Brasileiras	"Projeto Universidade Cidadã para os Trabalhadores.		
--	------------------------------	--	--	--

Fonte: Próprio autor.

Apesar, então, de todas sugestões propostas nesse ano legislativo, apenas uma faz referência à área de política social. Ademais, importa destacar, como será feito no quadro abaixo o andamento da mesma na CD.

Tabela 12 - Andamento do PL referente à sugestão, em 2006.

PROJETO DE LEI	ANDAMENTO
PL 7.398/2006	Apensado ao PL 4.212/2004, que aguarda inclusão em pauta para votação desde 25.12.2012.

Fonte: Próprio autor.

Conforme se pode asseverar, portanto, apenas uma sugestão apresenta relação a política social, em 2006, a mesma não tornou-se lei até os dias de hoje. Como já se demonstrou, o mesmo ocorreu com as sugestões propostas nos anos anteriores. Em especial, no ano em tela, o Projeto de Lei sequer foi a plenário para deliberação parlamentar.

3.6.7. Análise do Relatório Anual de 2007²³

No ano legislativo de 2007, a CLP foi presidida pelo Deputado Federal Eduardo Amorim (PSC/SE). Nesse lapso de tempo foram sugeridas pela sociedade civil cento e dezessete sugestões de projetos de lei, de modo que aquelas com alguma relação à área de políticas sociais estão abaixo relacionadas.

²³ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/.lixeira/relatorios-1/RELATORIO%202007.pdf>>

Tabela 13 - Sugestões relacionadas a políticas sociais, em 2007.

SUGESTÃO	AUTOR	EMENTA	RELATOR	OBSERVAÇÕES
Sug. 08/2007	Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe	Sugere Projeto de Lei que dispõe sobre o direito de greve dos servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências	Dep. Pedro Wilson (PT-GO)	Aprovado pelos parlamentares e convertido no PL 3.670/2008.
Sug. 22/2007	Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro	Sugere Projeto de Lei que cria, entre outros, os seguintes direitos às detentas: implantação de creches para seus filhos e possibilidade de permanência no pátrio poder durante o período de recolhimento	Dep. Sandra Rosado (PSB-RN)	Aprovado pelos parlamentares e convertido no PL 3.669/2008
Sug. 24/2007	Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro	Propõe Projeto de Lei que estabelece a existência de um posto de saúde para cada complexo prisional com mais de 1200 detentos e unidades prisionais que tenham acima de 700 presos deverão ter	Dep. Eduardo Amorim (PSC-SE)	Aprovado pelos parlamentares e convertida no PL 2.574/2007.

		seus próprios ambulatórios.		
Sug. 56/2007	Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul	Sugere Projeto de Lei que cria a REIAJUR - Rede Integrada de Assistência Jurídica.	Dep. Otavio Leite (PSDB-RJ)	Aprovado pelos parlamentares em 02.07.2008 e até hoje não convertido em Projeto de Lei.
Sug. 61/2007	Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul	Sugere Projeto de Lei acrescentando o art. 29-A ao texto da Lei nº 7.998, de 1990, que dispõe sobre o seguro-desemprego.	Dep. Alex Canziani (PTB-PR)	Aprovado pelos parlamentares e convertido no PL 5.615/2009.
Sug. 64/2007	Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul	Sugestão de Projeto de Lei que cria a Junta Municipal de Inclusão Social e Conciliação.	Dep. Suely (PR-RJ)	Aprovado pelos parlamentares em 25.08.2008 e até hoje não convertido em Projeto de Lei.
Sug. 71/2007	Instituto FGTS Fácil	Sugere Projeto de Lei que altera dispositivos da Lei nº 8.036, de 11 de Maio de 1990, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), objetivando trazer justiça e cidadania para o trabalhador contra perdas.	Dep. Luiza Erundina (PSB-SP)	Aprovada pelos parlamentares e convertida no PL 4.566/2008.

Fonte: Próprio autor.

Pode-se verificar, pela leitura do quadro acima apenas sete sugestões, apresentadas nesta sessão legislativa, apresentam alguma relação com política social.

Entretanto, como já se mencionou anteriormente, o intuito desta pesquisa é ir além e procurar demonstrar se algum desses projetos já foram convertidos em lei, por isso foi elaborado o quadro abaixo, para que se possa fazer essa devida verificação.

Tabela 14 - Andamento dos PL referentes as sugestões de 2007.

PROJETO DE LEI	ANDAMENTO
PL 3.670/2008	Apensado ao PL 4.497/2001 que aguarda realização de audiência pública na CCJC.
PL 3.669/2008	Encontra-se na CCJC para parecer, desde 22.05.20012.
PL 2.574/2007	Aguarda pauta para deliberação na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), desde 02.06.2011.
PL 5.615/2009	Aguarda parecer da CCJC desde 06.08.2009.
PL 4.566/2008	Aguarda parecer da CFT e da CCJC.

Fonte: Próprio autor.

Pela análise da tabela retro, pode-se afirmar, novamente, como ocorreu nos anos anteriores, que nenhuma das sugestões convertidas em projetos de lei, efetivamente, foi transformada em lei, todos acabaram esbarrando em alguma outra estrutura da CD, conforme o quadro demonstra. A situação é preocupante, tendo em vista que se está podendo verificar que nenhuma das sugestões relacionadas de alguma forma com a área de políticas sociais foi convertida em lei até o presente momento.

3.6.8. Análise do Relatório Anual de 2008²⁴

Em 2008, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados foi presidida pelo Deputado Federal Adão Pretto (PT/RS). Àquele ano foi atípico, segundo explica o relatório, em vista das eleições municipais, assevera tal documento que em

²⁴ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/.lixeira/relatorios-1/relatorio-de-atividades-2008>>

períodos eleitorais o parlamento imprime um ritmo mais lento as suas atividades legislativas.

Neste ano legislativo, tramitaram pela CLP trinta e quatro sugestões de projetos de lei, sendo que dessas, buscou-se analisar apenas àquelas com alguma relação à área de políticas sociais. O quadro abaixo procura demonstrar a sugestão que apresenta esta ligação, vejamos:

Tabela 15 - Sugestão relacionada a política social, em 2008.

SUGESTÃO	AUTOR	EMENTA	RELATOR	OBSERVAÇÕES
Sug. 120/08	Associação Das Câmaras Municipais Da Microrregião Doze	Sugere Projeto de Lei para que todo profissional da área médica e odontológica, que concluir a graduação em universidades públicas, preste serviço voluntário por determinado tempo, atendendo à população carente.	Dep. Lincoln Portela (PR-MG)	Aprovada pelos parlamentares e convertida no PL 6.050/2009.

Fonte: Próprio autor.

Como já mencionado, a atividade legislativa, em 2008, foi baixa, isso também ocorreu com as sugestões que fazem relação à políticas sociais, tanto que apenas uma, das trinta e quatro sugestões propostas ante a CLP, apresenta esta condição, como consta no quadro acima.

Abaixo está disposto o andamento de tal proposição no parlamento brasileiro.

Tabela 16 - Andamento do PL referente a sugestão apresentada em 2008.

PROJETO DE LEI	ANDAMENTO
PL 6.050/2009	A proposição foi apensada ao Apensado ao PL 2.598/2007, que encontra-se na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), desde 23.08.2012.

Fonte: Próprio autor.

Pode-se verificar, com isso, que, mais uma vez, a proposição ainda não foi convertida em lei, o que se tem visto, até o momento, é um quadro preocupante. Tem-se verificado, ao longo deste estudo uma Comissão atuante, no sentido de recepcionar as sugestões e convertê-las em projetos de lei, apesar disso, nenhuma das proposições até o momento mencionadas foi, efetivamente, convertida em lei.

3.6.9. Análise do Relatório Anual de 2009²⁵

No ano legislativo de 2009, a CLP reuniu-se sessenta e cinco vezes, foi presidida pelo Deputado Federal Roberto Britto (PP/BA) e, nesse período, foram recepcionados pelos parlamentares sessenta e oito sugestões de projetos de lei. Como se está analisando apenas aqueles com alguma relação à área de políticas sociais, no quadro abaixo serão relacionados os mesmos:

Tabela 17 - Sugestões com alguma relação a política social em 2009.

SUGESTÃO	AUTOR	EMENTA	RELATOR	OBSERVAÇÕES
-----------------	--------------	---------------	----------------	--------------------

²⁵ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/.lixreira/relatorios-1/CLP%20-%20RELATORIO%20DE%20ATIVIDADES%202009.pdf>>

Sug. 133/09	União Nacional dos Estudantes	Sugere Projeto de Lei para definir princípios da universidade brasileira pública, democrática para a sociedade brasileira, estratégica para o projeto de desenvolvimento do país e sob controle nacional.	Dep. Roberto Britto (PP-BA)	Aprovado pelos parlamentares e convertida no PL 5.175/2009.
Sug. 136/09	Sindicato Médico do Rio Grande do Sul	Sugere Proposta de Emenda à Constituição para acrescentar o § 2º ao art. 7º da Constituição Federal, que trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais.	Dep. Sebastião Bala Rocha (PDT-AP)	Aprovado pelos parlamentares e convertida no PL 7.931/2010.
Sug. 173/09	Movimento de Cursilhos de Cristandade do Brasil	Sugere Proposta de Emenda à Constituição para instituir salário-assistência às vítimas ou às famílias das vítimas, inseridas ou não na seguridade social, por um tempo providencial e necessário à sua recomposição sócio-econômica, por atos cometidos por agentes de forma dolosa ou	Dep. Vitor Paulo (PRB-RJ)	Aprovado pelos parlamentares e aguardando encaminhamento pela CLP, desde 25.10.2011.

		culposa.		
Sug. 176/09	Associação Paulista do Ministério Público	Sugere Projeto de Lei para acrescentar dispositivo à Lei nº 12.006, de 29 de julho de 2009, que "estabelece mecanismos para a veiculação de mensagens educativas de trânsito, nas modalidades de propaganda que especifica", objetivando dispor sobre a publicidade via internet em todas as suas formas de mídia, inclusive a que se utiliza da telefonia móvel.	Dep. Roberto Britto (PP-BA)	Aprovado pelos parlamentares e convertida no PL 6.665/2009.
Sug. 189/09	Associação Brasil Legal	Sugere Projeto de Lei que acrescenta o inciso VI ao artigo 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.	Dep. Roberto Britto (PP-BA)	Aprovado pelos parlamentares e convertida no PL 7.619/2010.

Fonte: Próprio autor.

Conforme se pode verificar das sessenta e oito sugestões apresentadas pela sociedade civil organizada na CLP, apenas cinco tem alguma relação com a área de política social, resta, agora, procurar descobrir se alguma delas foi convertida em lei, veja-se abaixo.

Tabela 18 - Andamento dos PL referentes as sugestões de 2009.

PROJETO DE LEI	ANDAMENTO
PL 5.175/2009	Apensado em PL 2.872/11, em 31.01.2012, que aguarda encaminhamento a comissões temáticas na Coordenação de Comissões Permanentes desde 03.02.2012.
PL 7.931/2010	Aguarda na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), desde 19.04.2012.
PL 6.408/2009	Aguarda na Coordenação de Comissões Permanentes (CCP), desde 06.12.2010.
PL 6.665/2009	Aguarda na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), desde 04.07.2012.
PL 7.619/2010	Aguarda pauta na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), desde 09.05.2012.

Fonte: Próprio autor.

Pela leitura do quadro acima, pode-se asseverar que nenhuma das sugestões propostas em 2009, relacionadas de alguma forma com a área de políticas sociais, foi convertida em lei. Como já se mencionou no tópico anterior, o quadro é alarmante e vem demonstrando que todas as sugestões recepcionadas pela CLP, de alguma forma, tiveram seu andamento obstado em alguma outra instância da Câmara dos Deputados.

3.6.10. Análise do Relatório Anual de 2010²⁶

No ano legislativo de 2010, a CLP foi presidida pelo Deputado Federal Paulo Pimenta (PT/RS), foram recepcionadas pelos parlamentares membros, ao todo, cinquenta e nove sugestões de projetos de lei, sendo que, nessa sessão legislativa, a comissão reuniu-se, ao total, trinta e seis vezes.

Neste período, apesar da quantidade de sugestões apresentadas aos parlamentares pela sociedade civil organizada, nenhuma tem relação com a área de política social.

3.6.11. Análise do Relatório Anual de 2011²⁷

Em 2011, a CLP comemorou dez anos de existência, resta saber se há o que comemorar desse tempo de existência, o que se tratará de procurar demonstrar adiante. Nesse ano legislativo foi a CLP foi presidida pelo Deputado Federal Vitor Paulo (PRB/RJ), reuniu-se, ao total, quarenta e quatro vezes, tendo recebido da sociedade civil organizada quarenta sugestões de projetos de lei.

Nesta sessão legislativa, também, nenhuma sugestão de projeto de lei relacionado a política social foi recepcionado pelos parlamentares.

3.7. Balanço das análises de relatório: CLP dez anos, o que comemorar?

²⁶ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/.lixeira/relatorios-1/relatorio-de-atividades-2010>>

²⁷ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/.lixeira/relatorios-1/relatorio-de-atividades-2011>>

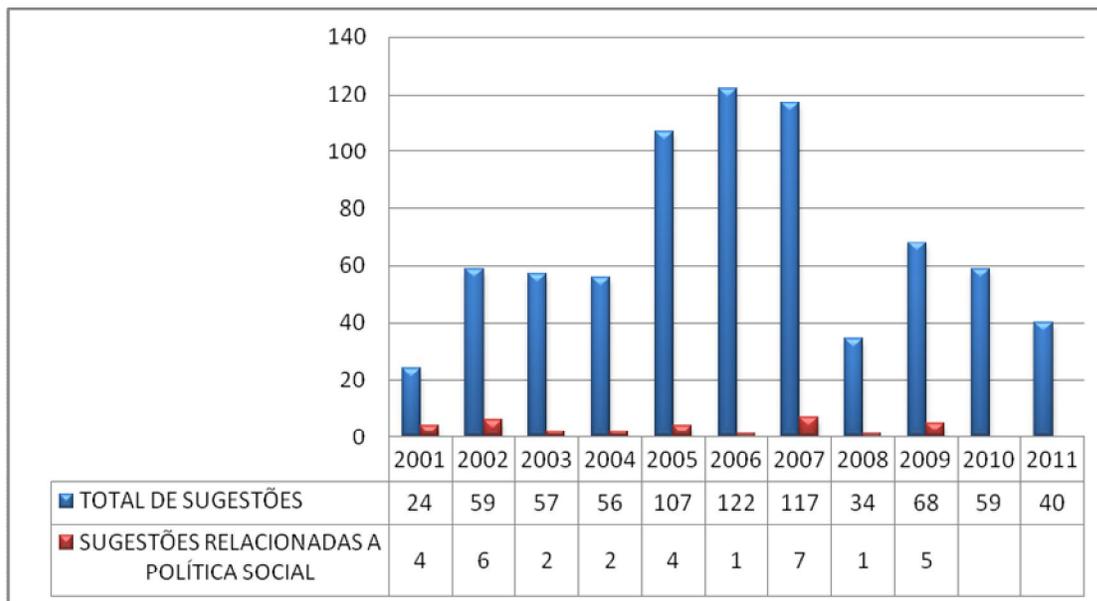
Ao longo da análise descritiva exploratória desses dez anos de existência da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, se trouxe ao leitor uma série de dados, entre eles, a quantidade de sugestões propostas pela sociedade civil organizada, assim como a quantidade daquelas relacionadas através de suas ementas com a área de política social.

Além do mais, procurou-se demonstrar qual o atual andamento das sugestões convertidas em projetos de lei pelo Parlamento brasileiro, o resultado disso foi devastador, pois se verificou que nenhuma das sugestões relacionadas à área de política social foi convertida em lei até os dias de hoje.

Pode-se visualizar, portanto, que a CLP não consegue efetivar, de fato, o instituto da iniciativa popular de leis do art. 14, III, da Constituição Federal. Mencionou-se no início do presente capítulo que um dos motivos da criação de tal estrutura parlamentar era justamente esse, destacou-se, naquele ponto, inclusive falas de parlamentares como o Aécio Neves e Luiza Erundina, de que a comissão teria sido criada para efetivar a democracia participativa. Isso, todavia, não ocorreu nos últimos dez anos.

Abaixo se colaciona um gráfico para poder demonstrar o total de sugestões propostas em relação ao total daquelas relacionadas a área de política social de alguma forma.

Figura 2 - Total de sugestões nos 10 anos de CLP.



Pode-se verificar, pela leitura do gráfico acima que, ao longo desses dez anos de existência da comissão foram propostas, ao total, pela sociedade civil organizada setecentos e quarenta e três sugestões de projetos. No que pertine àqueles relacionados de alguma forma com a área de políticas sociais, foram, ao total, trinta e duas.

Já se pôde verificar, nos tópicos anteriores, que nenhuma das sugestões com essa ligação foram convertidas em lei até o presente momento. Contudo, pode-se fazer uma outra afirmação, tendo em vista que esta pesquisa se deu em caráter exploratório.

Verifica-se, dessa forma, ao longo da pesquisa realizada que apenas uma, isso mesmo, apenas uma do total de sugestões apresentadas nesses dez anos de existência da CLP foi convertida em lei. Foi, inclusive, a primeira sugestão proposta na CLP, logo após a sua criação, conforme se pode verificar abaixo.

Tabela 19 - Sugestão apresentada a CLP convertida em lei.

SUGESTÃO	AUTOR	EMENTA	RELATOR	OBSERVAÇÃO
Sug. 01/2001	Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE)	Dispõe sobre a informatização do processo judicial e dá outras providências.	Dep. Ney Lopes	Aprovada pelos parlamentares e convertida no PL 5.828/2001, que foi transformado na Lei Ordinária

				11.419/2006.
--	--	--	--	--------------

Fonte: Próprio autor.

Trata-se de uma sugestão proposta pela AJUFE, foi dela que decorreu a implantação do processo judicial eletrônico na Justiça Federal brasileira. Esta foi a única sugestão, daquele total mencionado, que foi transformada em lei em todo esse período de existência da comissão. Se ocorreu um *lobby* para aprovação da referida sugestão não se sabe, o fato é que esta é a única sugestão convertida em lei em toda a história de existência da CLP.

Mas como já se puderam verificar, nos tópicos anteriores, as sugestões convertidas em projetos de lei findaram por esbarrar nas demais estruturas parlamentares da Câmara dos Deputados, ou seja, o andamento foi obstado nas demais comissões existentes naquela casa legislativa, logo, pode-se afirmar que o problema não está na CLP.

É fato que a comissão recepciona, delibera e converte as sugestões em projetos de lei, entretanto, como já mencionado, após a ocorrência disso se faz necessário que o mesmo tramite normalmente pela CD, pelas comissões temáticas, plenário, enfim, que siga o curso do devido processo legislativo e é, neste ponto, que as sugestões convertidas acabam por esbarrar.

Quando se tratou de mencionar acerca da iniciativa popular de leis, falou-se sobre os diversos problemas para sua eficácia plena, como, por exemplo, a questão da conferência de assinaturas dos populares subscreventes. Entretanto, como se pode verificar, os óbices da participação que ocorre pela CLP não se distanciam desses, tendo em vista que, ao longo dos dez anos de existência dessa comissão apenas uma sugestão foi convertida, efetivamente, em lei.

Como já mencionado, a Comissão de Legislação Participativa surgiu com o intuito de suprir a deformidade ocasionada pelo excessivo formalismo burocrático da iniciativa popular de leis, apesar disso, ainda continuam ausentes de conversão em lei as sugestões apresentadas pela sociedade civil na CLP.

Aliás, se as propostas oriundas pela iniciativa popular, propriamente dita, de alguma forma, foram convertidas em lei, como é o caso da lei dos crimes hediondos ou da lei do ficha limpa, isso ocorreu graças as pressões populares, a pressão da sociedade como um todo pela aprovação das mesmas, o que não vem ocorrendo na CLP, pois como é possível verificar pela análise dos relatórios, a participação da sociedade civil tem se esgotado no ato da apresentação da sugestão.

Todavia, muito há de ser feito para que a CLP seja, ainda, reconhecida e fortalecida como um verdadeiro espaço da sociedade civil organizada no parlamento brasileiro, pois é apenas pela participação política que a democracia pode estar completa. A CLP é um instrumento magnífico de apresentação de sugestões de projetos de lei pela sociedade, mas ela necessita de maior respaldo da própria Câmara dos Deputados para que possa ter eficácia plena.

Apesar de diferir substancialmente da iniciativa popular de leis, no sentido de que essa é oriunda das massas populares, a CLP é um poderoso instrumento de fortalecimento da democracia, pois a participação da sociedade legítima e engrandece a representação democrática, bem como a democracia participativa, as quais são os pilares da democracia brasileira, entretanto, como já se asseverou, isso não vem ocorrendo nos dez anos de existência da comissão, pois as sugestões convertidas em projetos de lei acabaram por esbarrar em outras estruturas da CD.

Para a democracia participativa, como a preceituada por Bonavides (2008) ocorra o próprio parlamento deve, portanto, reconhecer a importância da comissão, não deixando as sugestões lá propostas serem esquecidas nas demais instâncias da Casa do Povo, pois se faz necessário que a democracia participativa venha a se efetivar na CD, o que não vem ocorrendo nos últimos dez anos de existência da CLP.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos esforços em trazer ao leitor o tema da participação no processo legislativo federal, sob o viés das sugestões relacionadas a políticas sociais apresentadas no âmbito da Câmara dos Deputados, pela sociedade civil, na CLP, percorreu-se um longo caminho.

Primeiramente, tratou-se de conceituar democracia, neste ponto do trabalho, foi trazido ao leitor uma revisão de literatura que contempla autores como Hans Kelsen (2000), Norberto Bobbio (2000) e Friedrich Müller (2003). Isso se fez necessário para que se pudesse compreender que não existe apenas uma forma para o exercício da democracia, assim como que existem princípios que devem ser respeitados para que ela, de fato, se efetive.

Além do mais, isso se fez necessário para que se compreendesse a estrutura parlamentar, cujo tema central este trabalho norteou. Necessariamente, abordou-se um histórico de nossa Assembleia Nacional Constituinte, onde foi verificado que, graças às pressões populares que mecanismo de participação popular foram inseridos na Constituição Federal, promulgada em 1988, e conhecida como Constituição Cidadã.

Com isso, compreendeu-se que, muitas vezes, o formalismo burocrático exigido pela legislação dos instrumentos de participação inseridos no art. 14, I, II e III da Magna Carta, é explicado pela composição da ANC, onde conservadores e progressistas travavam batalhas, sob a pressão da sociedade, enquanto propositora das emendas populares. Verificou-se que foi graças a essa pressão popular que mecanismos de participação foram positivados.

Outrossim, destacou-se a democracia adotada pelo Estado brasileiro, qual seja, a participativa, preceituada logo no art. 1º da Carta Constitucional, aduzindo que “todo o poder emana do povo”. Neste ponto da dissertação, se procurou destacar a lição de Paulo Bonavides (2008) para quem a única possibilidade para a sobrevivência do Texto Constitucional ocorre através da democracia participativa.

Demonstrou-se, ademais, os mecanismos preceituados no art. 14, procurando dar ênfase à iniciativa popular de leis. Verificou-se que a mesma possui uma série de empecilhos para sua verdadeira efetivação, como a questão da conferência das firmas dos cidadãos subscreventes das proposições. Outrossim, foi destacado, nesse ponto, que apenas graças ao apadrinhamento parlamentar ou pelo Chefe do Poder Executivo que projetos oriundos desse mecanismo foram, de fato, convertidos em lei, como é o caso da legislação que trata dos crimes hediondos, assim como aquela relativa a “Ficha Limpa”.

Pôde-se asseverar, todavia, que, em vista disso, foi criada na Câmara dos Deputados, no ano de 2001, a CLP, pelo então Deputado Federal Aécio Neves (PSDB/MG) a requerimento da Deputada Federal Luiza Erundina (PSB/SP). Logo, afirmou-se que a CLP foi criada para buscar efetivar a iniciativa popular de leis, para buscar efetivar, inclusive a democracia participativa, conforme foi destacado, inclusive, pelas palavras dos citados parlamentares.

Esta pesquisa, então, buscou analisar se isto ocorreu, se a comissão conseguiu efetivar a sua razão de existência. Para tanto, foram analisados os relatórios anuais dos anos de 2001 a 2011. O primeiro relacionado ao ano de estréia da CLP no parlamento, enquanto que o último, a sessão legislativa encerrada em dezembro do ano passado.

Viu-se, neste ponto, as motivações para a criação da comissão, seu histórico, assim como se dá o andamento na Câmara dos Deputados de uma sugestão lá proposta pela sociedade civil organizada. Deve-se lembrar, todavia, que a presente pesquisa se deu em caráter exploratório e que teve como norte as sugestões com ementas relacionadas à área de política social. Inclusive, em tópico próprio procurou-se mencionar o que se entende por política social, que seriam as ações do Estado no sentido de buscar efetivarem o disposto no art. 6º da Constituição Federal, assim como a LOAS.

Todavia, nos relatórios analisados não foi logrado êxito em encontrar nenhuma sugestão relacionada a área de política social convertida em lei pelos parlamentares. Ademais, fez-se uma constatação mais caótica, que dos dez anos de existência daquela estrutura parlamentar-participativa, apenas uma sugestão foi convertida em lei.

Tal sugestão, proposta pela AJUFE e que buscava implantar o processo eletrônico na Justiça Federal foi a única sugestão efetivamente convertida em lei. Conforme mencionado, se houve *lobby* no Congresso para sua aprovação, não se sabe.

Destaca-se, com a dissertação, portanto, que a CLP não consegue efetivar a democracia participativa, sequer a iniciativa popular de leis, tendo em vista que durante os dez anos de sua existência apenas uma sugestão foi convertida em lei. Entretanto, verifica-se que o problema não está nesta estrutura parlamentar, que recepciona as sugestões adequando-as à técnica legislativa, assim como dando início ao trâmite processual legislativo.

O grande empecilho está nas demais comissões da Câmara dos Deputados, assim como em seu plenário, pois quase todas as sugestões convertidas em projetos de lei ali esbarraram, conforme foi destacado. É necessário que a Câmara dos Deputados, portanto, reconheça a importância da CLP em seu seio, tendo em vista que a democracia participativa é um dos pilares do Estado de Direito pátrio e precisa ser efetivada, pois como asseveram Santos e Avritzer (2002) a democracia participativa é o mais alto grau de legitimidade de um povo.

Portanto, muito há de ser feito para que a CLP seja, ainda, reconhecida e fortalecida como um verdadeiro espaço da sociedade civil organizada no parlamento brasileiro, pois é apenas pela participação política que a democracia pode estar completa.

Referências

ARAGÃO, Murilo de. A Ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n°s 6/7, pp. 149-165. 1996.

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Fund. Konrad Adenauer Stiftung e Editora UNESP, 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

_____. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Mallheiros, 2001.

_____. **Ciência Política**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

BRAGA, J. S. de S. **Alemanha: império, barbárie e capitalismo avançado**. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estudos e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação**. Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão de Legislação Participativa. Regulamento Interno**. Disponível em <www.camara.gov.br>.

_____. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em <www.camara.gov.br>.

_____. Câmara dos Deputados. **Resolução número 21 de 2001**. Disponível em <www.camara.gov.br>.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CLP de 2001**. Disponível em <www.camara.gov.br>.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CLP de 2002**. Disponível em <www.camara.gov.br>.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CLP de 2003**. Disponível em <www.camara.gov.br>.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CLP de 2004**. Disponível em <www.camara.gov.br>.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CLP de 2005**. Disponível em <www.camara.gov.br>.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CLP de 2006**. Disponível em <www.camara.gov.br>.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CLP de 2007**. Disponível em <www.camara.gov.br>.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CLP de 2008**. Disponível em <www.camara.gov.br>.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CLP de 2009**. Disponível em <www.camara.gov.br>.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CLP de 2010**. Disponível em <www.camara.gov.br>.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Anual da CLP de 2011**. Disponível em <www.camara.gov.br>.

_____. **Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte**. Brasília, Centro de Documentação e Informação e Coordenação de Publicação. Brasília: 1987.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Publicado no D.O.U de 8 de dezembro de 1998.

_____. **Decreto legislativo 780 de 2005**. Autoriza referendo acerca da comercialização de arma de fogo e munição em território nacional, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=252463>>.

_____. **Lei 10.826 de 2003**. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 23 de dezembro de 2003.

_____. **Lei 11.124 de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social –

FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Publicada no Diário Oficial da União em 17 de junho de 2005.

_____. **Lei 8.624 de 1993.** Dispõe sobre o plebiscito que definirá a forma e o sistema de governo e regulamenta o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 2. Publicada no Diário Oficial da União em 05 de fevereiro de 1993.

_____. **Lei 8.930 de 1994.** Dá nova redação ao art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 06 de setembro de 1994.

_____. **Lei 9.709 de 1998.** Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Publicada no Diário Oficial da União em 19 de novembro de 1998.

CABRAL, Bernardo. **Os Trabalhos Desenvolvidos na Assembleia Nacional Constituinte - 1987-1988.** A Constituição Federal de 1988. Carta Mensal. Rio de Janeiro, v. 50, n. 589, abril de 2004.

CASSEB, Paulo Adib. **PROCESSO LEGISLATIVO Atuação das comissões permanentes e temporárias.** Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CERVO, Amando Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica.** São Paulo: Makron Books, 1996.

COELHO, João Gilberto Lucas. **A Nova Constituição: avaliação do texto e comentários.** Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1991.

_____. **Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma nova ordem.** In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; & ARAÚJO, José Cordeiro de (orgs.). Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: A sociedade na Tribuna. Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania.** São Paulo: Moderna, 1998.

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 24ª edição, São Paulo: Saraiva, 2003.

DOIMO, Ana Maria. **A Vez e a Voz do Popular: Movimentos de participação política no Brasil pós-70.** 1995.

- DRAIBE, Sônia. **As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas.** In: Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília: IPEA, 1989. v.4
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As Três Economias do Welfare State.** In: Lua Nova, nº 24, Setembro, 1991.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 33º ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- _____. **Processo Legislativo.** São Paulo: Saraiva, 2001.
- FINLEY, Moses. **A política no mundo moderno.** Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. **Participação popular no processo legislativo.** Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, Nº 4 e Ano V, Nº 5 - 2003-2004.
- GARCIA, Alexandre Navarro et al. **Cartilha: comissão permanente de legislação participativa.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- GARCIA, Marco Aurélio. **A transição e a constituinte.** Lua Nova [on-line]. 1985, Vol. 1, n. 04, p.16-19. ISSN 0102-6445.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2008
- GOMES, Sandra. **Dados [on-line].** 2006, Vol. 49, n. 01, p.p. 193-224. ISSN 0011-5258.
- HOFLING, ELOISA DE MATTOS. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cad. CEDES [online]. 2001, vol.21, n.55, pp. 30-41. ISSN 0101-3262.
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** (Tradução: Luís Carlos Borges). Martins Fontes: São Paulo, 2000.
- LEAL, Rogério Gesta. **Significados e sentidos do Estado Democrático de Direito enquanto modalidade ideal/constitucional do Estado brasileiro.** In: Encontro de Estudantes de Direito, 1998, Santa Maria. Revista Redes. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1998. v. 03.
- MISHRA, Ramesh. **O bem-estar das nações.** In: BOYER, R.; DRACHE, D. (Orgs.). Estado contra mercados. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito de participação política.** Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia.** São Paulo: Max Limonad, 2003.

NETO, Casimiro. **A Construção da Democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

PASQUINO, Gianfranco. **Curso de Ciência Política**. Caiscais: Principia, 2002.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PRZEWORSKI, Adam e WALLERSTEIN, Michael. **O Capitalismo Democrático na Encruzilhada**. In: Novos Estudos CEBRAP, nº 22. Outubro, 1988.

ROSANVALLON, Pierre. **A Crise do Estado Providência**. Goiânia: Editora da UFG, 1997.

SADER, Emir (org.). **Constituinte e Democracia no Brasil Hoje**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

SANSON, Alexandre. **Dos institutos de Democracia Semidireta (Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa**. Dissertação apresentada a Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico, São Paulo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2002.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Manual de direito constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1995.

SILVA, Wagner Wiliam da. **Do vagabundo ao cidadão: uma discussão sobre a construção da proteção social na Inglaterra**. Dissertação de Mestrado defendida na Universidade Estadual de Campinas, no Instituto de Economia, sob a orientação do Professor Dr. Marcelo Weishaupt Proni. São Paulo: Campinas, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e teoria do estado**. 7ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

VERSIANI, Maria Helena. **Uma República na Constituinte (1985-1988)**. Revista Brasileira de História [on-line]. 2010, Vol. 30, n. 60, PP. 233-252. ISSN 1806-9347.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia T. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.