

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

ARTUR SINIMBU SILVA

**NOVAS ARENAS NA DISPUTA EM TORNO DA CONSTRUÇÃO
DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS:**
a Comissão de Legislação Participativa e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias

BRASÍLIA

2009

ARTUR SINIMBU SILVA

**NOVAS ARENAS NA DISPUTA EM TORNO DA CONSTRUÇÃO
DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS:**

a Comissão de Legislação Participativa e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias

**Trabalho de conclusão de curso de pós-
graduação apresentado ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília,
como requisito parcial para obtenção de grau
de mestre em Ciência Política.**

Orientador: Professora Dra. REBECCA NEAERA ABERS

BRASÍLIA

2009

FICHA CATALOGRÁFICA

SILVA, Artur Sinimbu.

Novas arenas na disputa em torno da construção democrática no âmbito da Câmara dos Deputados: a Comissão de Legislação Participativa e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias / Artur Sinimbu Silva. - 2009.


177 f.; 30 cm.

Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação apresentado ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção de grau de mestre em Ciência Política, 2009.

Referência Bibliográfica: p. 156-160.

1. Democracia. 2. Sociedade civil. 3. Poder Legislativo. I. ABERS, Rebecca Neaera. II. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política

ESCLARECIMENTOS




Atribuição 2.5 Brasil

Você pode:

- copiar, distribuir, exibir e executar a obra
- criar obras derivadas

Sob as seguintes condições:

 **Atribuição.** Você deve dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante.

- Para cada novo uso ou distribuição, você deve deixar claro para outros os termos da licença desta obra.
- Qualquer uma destas condições podem ser renunciadas, desde que Você obtenha permissão do autor.

Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição 2.5. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/> ou envie uma carta para Creative Commons, 559 Nathan Abbott Way, Stanford, California 94305, USA.



Diante da necessidade de repensarmos nossas atitudes frente à utilização dos recursos naturais, os autores deste trabalho fazem questão de que sua impressão seja feita em papel reciclado e utilizando as folhas em frente e verso.

INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL

ARTUR SINIMBU SILVA

**NOVAS ARENAS NA DISPUTA EM TORNO DA CONSTRUÇÃO
DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS:**

a Comissão de Legislação Participativa e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias

Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação apresentado ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção de grau de mestre em Ciência Política.

Aprovado em 20 de fevereiro de 2009

Banca Examinadora:

Prof. Dra. REBECCA NEAERA ABERS – IPOL/UnB (Orientadora)

Prof. Dra. FLÁVIA LESSA DE BARROS – CEPACC/UnB (Titular)

Prof. Dra. MARISA VON BULOW – IPOL/UnB (Titular)

Prof. Dra. MARILDE LOIOLA DE MENEZES – IPOL/UnB (Suplente)

BRASÍLIA

2009

DEDICATÓRIA

A todos e todas que, seja qual for a razão, não vêm tendo as mesmas oportunidades de estudar que eu tenho tido.

AGRADECIMENTOS

À Rebecca Abers. Professora com a qual venho aprendendo muito nos últimos anos, tanto em termos acadêmicos e mais ainda no nível pessoal.

Aos meus pais, que me proporcionaram grandes oportunidades de estudar e de buscar desenvolver minhas próprias impressões sobre o mundo.

Às minhas irmãs, pela companhia de anos e por estarem buscando sempre renovar nossa amizade apesar de nossas diferenças. Me ajudam a perceber que o amor universal não consiste em amar a tod@s e sim em amar a cada um!

À Patrícia Maionese... que está o tempo todo me reavivando, fazendo meus olhos sorrirem e minhas pernas tremerem. Companheira não só nos momentos bons, mas também nos momentos de fraqueza... sempre com a mesma ternura. Te amo!

Aos e às camaradas de movimento estudantil – CAPOL, DCE e outros espaços –. Nos erros e nos acertos, aprendemos juntos muitas coisas sobre política.

A toda galera que participou da Ocupação da Reitoria da UnB – abril de 2008 –, que não se calou diante do silêncio perturbador de grande parte da comunidade acadêmica em face de graves denúncias de corrupção.

Aos moradores e moradoras da Pancarquia, espaço de moradia e experimentação no qual dividimos muitas coisas. Em alguns momentos, dividimos até mesmo nossas dificuldades de abrir de nosso egoísmo.

À galera dos movimentos autônomos de Brasília, que ousam lutar sempre “Abaixo e à Esquerda”.

Aos amigos e amigas dos estágios que fiz na Agência Nacional de Energia Elétrica e na Câmara dos Deputados. Aprendi muito nesses espaços sobre os limites e desafios do meio institucional. Também ao Programa POLITEIA, que foi um grande estimulador do meu interesse por estudar o Poder Legislativo.

À CAPES pela bolsa de estudos nessa etapa do mestrado.

RESUMO

Este trabalho analisa o funcionamento da Comissão de Legislação Participativa (CLP-CD) e da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM-CD), avaliando suas implicações para o processo de redemocratização no Brasil. Ambas as comissões compõem o quadro de comissões permanentes da Câmara dos Deputados. No capítulo 1, introduzimos o nosso estudo, apresentando nosso problema de pesquisa, seus delineamentos metodológicos e um resumo das principais idéias de cada capítulo. No capítulo 2, apresentamos a idéia de que a democracia é um referencial sempre em disputa. Seus significados ideais e práticos se reconfiguram em função de circunstâncias históricas e conexões com outras correntes de pensamento e matrizes culturais. No âmbito dos processos de democratização na América Latina uma importante circunstância que se coloca é a emergência da sociedade civil. No capítulo 3, apresentamos algumas importantes interpretações a respeito das implicações dessa emergência para o processo de democratização. Sendo condicionada e condicionando o processo, essa emergência amplia horizontes de significados alternativos para a democracia. Em contraposição ao modelo democrático-elitista, busca-se o florescimento e disseminação de uma democracia cujos significados ideais e práticos transcendam o marco representativo-eleitoral e promovam impactos positivos em termos de justiça social e inclusão política. Nosso referencial analítico envolve, de um lado, a idéia da instituição de foros públicos e mecanismos de monitoramento da ação do Estado por parte da sociedade (Avritzer, 2002). De outro lado, envolve a importância de trajetórias pessoais, o caráter heterogêneo da sociedade civil e da sociedade política e a disputa entre projetos políticos – fenômenos que caracterizam o cenário da disputa em torno da construção democrática na América Latina (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Entre os projetos políticos em disputa, o projeto democrático-participativo se destaca por visar uma democracia que esteja para além do marco representativo-eleitoral. No capítulo 4, partimos para o trabalho empírico analisando a associação entre o surgimento das comissões em estudo e as tentativas de concretizar importantes elementos que compõem o projeto democrático-participativo. No capítulo 5, prosseguindo na análise empírica, avaliamos em que medida essas comissões são capazes de dar efetividade à instituição de foros públicos e mecanismos de prestação de contas no âmbito do Poder Legislativo Federal. No capítulo 6, avaliamos os resultados da CLP-CD e da CDHM-CD em termos de sua contribuição para a inclusão de novas temáticas e inversão de prioridades na agenda política do Estado e para inclusão de sujeitos e o reconhecimento de novas identidades no âmbito do sistema político. No capítulo 7, tecemos considerações finais acerca da associação das comissões com a possibilidade de emergência de novos significados ideais e práticos para a democracia. Em conjunto com essas considerações, avaliamos em que medida os referenciais teóricos e analíticos utilizados têm correspondência com a realidade empírica e quais são as implicações de nosso estudo para esses referenciais.

Palavras-chave: *Democracia. Sociedade civil. Poder Legislativo.*

ABSTRACT

The present research analyses The Committee for Participatory Legislation (CLP-CD) and The Committee for Human Rights and Minorities (CDHM-CD), evaluating its implications to the process of redemocratization in Brazil. Both committees compose the group of Permanent Committees of the House of Representative. In chapter 1, we introduce our study introducing our problem of research, our methodology and principles ideas of each chapter. In chapter 2 we present the idea of that the democracy is a referential always in dispute. Its ideal and practical meanings reconfigure in function of historical circumstances and cultural connections with other chains of thought and cultural matrices. In the scope of the processes of democratization in Latin America an important circumstance that takes places is the emergency of the civil society. In chapter 3, we present some important interpretations regarding the implications of this emergency for the democratization process. Being conditioned and conditioning the process, this emergency extends horizons for alternative meanings for the democracy in these contexts. In contraposition to the democratic-elitist model, one searches the bloom and dissemination of a democracy whose ideal and practical meanings exceed the representative-electoral landmark and promote positive impacts in terms of social justice and politic inclusion. Our analytical referential involves, in one side, the idea about institutionalization of public fora and monitoring mechanisms of the State's action by the civil society (Avritzer, 2002). On the other hand, it involves the importance of personal trajectories, the heterogeneous character of the civil society and the politic society and the dispute between political projects – phenomena that characterize the scene of the dispute around the democratic construction in Latin America (Dagnino, Olvera and Panfichi, 2006). Among the political projects in dispute, the democratic-participative project stands out for aiming at a democracy that is beyond the representative-electoral landmark. In chapter 4, we leave for the empirical work analyzing the association between the sprouting of the commissions in study and the attempts to materialize important elements that compose the democratic-participative project. In chapter 5, continuing with the empirical analysis, we evaluate in which measure these commissions are capable of giving effectiveness to the institution of public fora and mechanisms of rendering of accounts in the scope of the Federal Legislative. In chapter 6, we evaluate the results of the CLP-CD and the CDHM-CD in terms of their contribution for the inclusion of new thematic and inversion of priorities in the Agenda of the State and for inclusion of citizens and the recognition of new identities in the scope of the politic system. In chapter 7, final considerations concerning the association of the commissions with the possibility of emergency of new ideal and practical meanings for the democracy are made. Along with these considerations, we evaluate in what measure the used theoretical and analytical references correspond to the empirical reality and which are the implications of our study these references.

Key words: *Democracy. Civil Society. Legislative.*

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Sugestões recebidas pela CLP-CD, por tipo, de 2001 a 2006	84
Tabela 2 - Sugestões aprovadas pela CLP-CD, por tipo de matéria, de 2001 a 2006	87
Tabela 3 - Emendas da CLP-CD à LOA, de 2003 a 2006	92
Tabela 4 - Requerimentos e Indicações aprovados na CLP-CD até o final de 2006	95
Tabela 5 - Reuniões da CLP-CD, por tipo, de 2001 a 2006	97
Tabela 6 - Emendas da CDHM-CD à LOA, de 2003 a 2006	101
Tabela 7 - Reuniões na CDHM-CD em comparação com a média nas comissões permanentes, por tipo, de 2001 a 2006	105
Tabela 8 - Número anual de denúncias e missões relacionadas a essas denúncias, entre 2003 e 2006	106

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Sociedade civil, sociedade política e suas potencialidades	43
Figura 2 -	Mecanismos de inter-relação sociedade civil-sociedade política	43
Figura 3 -	Fluxograma de tramitação de matéria legislativa visando se tornar norma jurídica	83
Figura 4 -	Quantidade de sugestões encaminhadas, por tipo, entre 2001 e 2006	85
Figura 5	Autoria dos PLs e PLPs apresentados e dos que geraram normas jurídicas em 2005 e 2006	89
Figura 6	Sucesso legislativo das matérias oriundas da CLP-CD	90
Figura 7	Entidades mais participativas na apresentação de sug. legislativas entre jan. de 2003 e dez. de 2006	126
Figura 8	Temáticas dos eventos da CLP-CD entre jan. 2003 e dez. 2006	129
Figura 9	Perfil das entidades envolvidas nos eventos da CLP-CD entre jan. 2003 e dez. 2006	132
Figura 10	Temáticas dos eventos da CDHM-CD entre jan. 2003 e dez. 2006.	136
Figura 11	Perfil das entidades envolvidas nos eventos da CDHM-CD entre jan. 2003 e dez. 2006	140

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Matérias objeto de sugestões legislativas da CLP-CD por ano, de 2001 a 2006	80
Quadro 2 -	Finalidades dos tipos requerimentos admitidos via sugestões legislativas	94
Quadro 3 -	Questões emergentes identificadas no projeto democrático participativo	112
Quadro 4 -	Temáticas das atividades das comissões	115
Quadro 5 -	Tipos de atores da sociedade civil	118

SUMÁRIO

<u>Assunto</u>	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO.....	01
1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	01
1.2 A QUESTÃO DA PESQUISA.....	03
1.3 METODOLOGIA E ETAPAS DO ESTUDO	05
CAPÍTULO 2	
IDÉIAS E PROCESSOS HISTÓRICOS.....	10
2.1 DESDOBRAMENTOS DO IDEAL DEMOCRÁTICO.....	13
2.1.1 A “democracia dos antigos”	13
2.1.2 O resgate moderno do ideal democrático.....	15
2.1.3 Democracia e liberalismo.....	16
2.1.4 O referencial democrático-elitista.....	18
2.2 HORIZONTES PARA NOVOS SIGNIFICADOS DA DEMOCRACIA.....	20
CAPÍTULO 3	
A EMERGÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL.....	24
3.1 O “SURGIMENTO” DA SOCIEDADE CIVIL: OS ESPAÇOS PÚBLICOS E O CONTEXTO LATINO-AMERICANO.....	26
3.1.1 A proposta da democracia deliberativa: horizontes democráticos por trás da noção de espaços públicos.....	28

3.1.2 O contexto latino-americano e a institucionalização de foros públicos e mecanismos de prestação de contas.....	30
3.2 A DISPUTA EM TORNO DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA E SUAS REDEFINIÇÕES.....	35
3.2.1 A noção de projetos	35
3.2.2 O mosaico da sociedade civil: nem tanto a terra nem tanto o céu.....	37
3.2.3 O Estado: entre projetos políticos e condicionamentos institucionais.....	39
3.2.4 As trajetórias sociedade civil-sociedade política.....	40
3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	41
3.3.1 Conciliando matrizes teóricas.....	41
3.3.2 Introduzindo o cenário específico do estudo empírico.....	44
CAPÍTULO 4	
A CRIAÇÃO DA CLP-CD E DA CDHM-CD.....	45
4.1 A CRIAÇÃO DA CLP-CD.....	46
4.1.1 Antecedentes históricos: fontes de inspiração da CLP-CD.....	47
4.1.2 O contexto: da formulação à viabilidade da idéia.....	55
4.1.3 Descrição de perfis e trajetórias – CLP-CD.....	58
4.1.4 Considerações finais sobre a criação da CLP-CD.....	60
4.2 A CRIAÇÃO DA CDHM-CD.....	63
4.2.1 Antecedentes históricos: confluência entre uma causa oriunda da sociedade civil e os novos marcos de atuação do Estado.....	63
4.2.2 Contexto específico de criação da CDHM-CD.....	66
4.2.3 Descrição de perfis e trajetórias – CDHM-CD	67
4.2.4 Considerações finais sobre a criação da CDHM-CD.....	70
4.3 OBSERVAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	71
4.3.1 As duas comissões como fruto do projeto democrático-participativo.....	71
4.3.2 A centralidade da sociedade política na conjuntura de criação.....	72
4.3.3 O PT como elemento articulador.....	73

4.3.4 Discursos comuns, perspectivas distintas.....	74
4.3.5 Redefinições do projeto democrático-participativo no Legislativo Federal...	74
CAPÍTULO 5	
A EFETIVIDADE DA CLP-CD E DA CDHM-CD.....	76
5.1 A EFETIVIDADE DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA.....	77
5.1.1 A CLP-CD: Potencialidades e limites.....	77
5.1.2 Resultados concretos da CLP-CD em termos de compartilhamento de poder decisório sociedade-Estado.....	83
5.1.3 Resultados concretos da CLP-CD em relação ao monitoramento da ação do Estado.....	93
5.2 A EFETIVIDADE DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS	97
5.2.1 A CDHM-CD: Potencialidades e limites.....	97
5.2.2 Resultados concretos da CDHM-CD: o exercício da influência sem compartilhamento de poder decisório entre Estado e sociedade civil.....	99
5.2.3 Resultados concretos da CDHM-CD em relação ao monitoramento da ação do Estado.....	104
5.3 OBSERVAÇÕES FINAIS: EFETIVIDADE E ASSOCIAÇÃO COM O PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO.....	107
CAPÍTULO 6	
TEMAS E SUJEITOS DA CLP-CD E DA CDHM-CD.....	110
6.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA AVALIAÇÃO DAS TEMÁTICAS E SUJEITOS.....	114
6.2 A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA: TEMÁTICAS E SEUS CONTEÚDOS; SUJEITOS E SUAS IDENTIDADES.....	118
6.2.1 Temas e sujeitos nas sugestões legislativas.....	118
6.2.2 Temas e sujeitos nos eventos da CLP-CD.....	128
6.3 A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS: TEMÁTICAS E SEUS CONTEÚDOS; SUJEITOS E SUAS IDENTIDADES.....	133
6.3.1 Temas e sujeitos nos eventos da CDHM-CD.....	134

6.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE CONTEXTOS, ATORES E SUAS POTENCIALIDADES.....	142
6.4.1 Sugestões legislativas, eventos e os cenários que propiciam.....	142
6.4.2 Alguns caminhos para o aprofundamento da análise.....	144
6.4.3 O importante papel jogado pela sociedade política para além da criação das comissões.....	145
CAPÍTULO 7	
CONCLUSÕES.....	147
7.1 PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DOS CAPÍTULOS.....	147
7.2 A REALIDADE EMPÍRICA E O REFERENCIAL TEÓRICO-ANALÍTICO.....	152
7.3 NOVOS HORIZONTES PARA A DEMOCRACIA.....	153
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	156

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Nas últimas décadas, importantes transformações no âmbito do Estado e da sociedade descrevem o que chamamos de processo de redemocratização brasileiro. Para trás desse processo, ficaram os Atos Institucionais da ditadura, um bipartidarismo forçado e eleições que, quando ao menos ocorriam, se restringiam a postos menos estratégicos do sistema político. No lugar, foram instituídas paulatinamente uma série de normas jurídicas e ações de governo que, não só resgataram direitos civis e políticos, mas também buscaram ampliá-los. Em relação aos direitos políticos, esse processo certamente estabeleceu os alicerces para que se atingisse o patamar de uma democracia eleitoral, cheia de imperfeições, mas minimamente consolidada. Para a maioria da população os direitos políticos parecem ser percebidos como resumidos a um título de eleitor. A possibilidade de exercício direto do poder, inscrita na Constituição, não encontra respaldo nas principais instituições do sistema político brasileiro nem parece ser percebida como uma possibilidade concreta de participação.

Ao longo das décadas que marcam a redemocratização, inúmeras experiências de participação cidadã se desenvolveram e outras vêm se desenvolvendo de modo complementar ou paralelo à participação eleitoral. Essas experiências abrem um campo diverso de perspectivas no sentido de se repensar as relações entre Estado e sociedade. As experiências a que nos referimos são, por exemplo, os Orçamentos Participativos, conselhos gestores de políticas públicas, comitês de bacias hidrográficas, entre outros novos arranjos institucionais. Eles são fruto de processos que, mesmo culminando no âmbito institucional, têm suas origens associadas também a importantes transformações que ocorreram no âmbito da sociedade civil. Nessas experiências a participação política é entendida, para além do voto, envolvendo uma relação de diálogo e negociação entre atores do Estado e os cidadãos. Estes são entendidos seja individualmente seja por meio de atores coletivos, como movimentos sociais e

associações civis.

Dessas experiências, apresentam-se possibilidades de, por meio da reconfiguração da natureza das inter-relações entre Estado e sociedade, se redefinir os próprios significados ideais e práticos da democracia. Delineando novos horizontes para as práticas democráticas, é possível que essas experiências aflorem significados ideais do processo democrático para além de seu marco representativo-eleitoral. Mais do que nos orientar para uma adesão acrítica e, por vezes, laudatória à participação política, esses novos horizontes nos chamam a atenção por suas potencialidades de resolver promessas em relação ao processo de redemocratização que não foram atingidas por meio da consolidação de instituições representativo-eleitorais. A democracia eleitoral não parece apontar para respostas a grandes gargalos em termos de justiça social e inclusão política que caracterizam o cenário atual brasileiro.

Se, por um lado, as institucionalidades participativas abrem a possibilidade para novas respostas com relação a esses gargalos, é preciso se considerar, por outro, o impacto restrito que essas experiências vêm apresentando de modo geral. É bastante notável que, apesar, por exemplo, das centenas de experiências de Orçamento Participativo e das dezenas de milhares de conselhos de políticas públicas hoje existentes, esses novos arranjos institucionais parecem sempre ocupar um espaço secundário em relação a formas mais tradicionais de se “fazer política”. Isso implica na necessidade de considerar potencialidades desses espaços sem deixar de olhar com sobriedade para o cenário político em que se encaixam e sem deixar de considerar as relações dessas novas institucionalidades com as “velhas instituições” da democracia.

Este estudo se debruça sobre inovações institucionais que vêm se desenvolvendo num âmbito pouco explorado em termos da literatura sobre esses novos espaços de participação. A maioria desses novos espaços desenvolvidos nas últimas décadas se concentra em nível local e em áreas temáticas de políticas públicas, tendo como lócus o Poder Executivo. Escolhemos o campo do Poder Legislativo Federal por sua relevância no âmbito dos processos decisórios que caracterizam o sistema político brasileiro. Tal âmbito possibilita interessantes avaliações sobre o impacto efetivo dessas novas institucionalidades e também sobre a relação delas com os espaços tradicionais de se fazer política.

Assim, nessa pesquisa buscaremos entender a associação das idéias de novas institucionalidades participativas com algumas recentes inovações institucionais na Câmara dos Deputados. Mais especificamente, analisaremos o funcionamento da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM-CD) e da Comissão de Legislação Participativa (CLP-CD), criadas, respectivamente, nos anos de 1995 e 2001. Explorando esse campo, esperamos

chamar a atenção para as potencialidades e limites que ele apresenta em relação ao desenvolvimento de novos arranjos institucionais participativos. E, mais no fundo, entender melhor como eles podem, dentro do processo de redemocratização brasileiro, contribuir para a emergência de novos significados ideais e práticos para a democracia. Assim, grande pergunta dessa pesquisa é: em que medida a CLP-CD e a CDHM-CD se associam à emergência de significados ideais e práticos alternativos ao marco representativo-eleitoral?

1.2 A QUESTÃO DA PESQUISA

No âmbito do Congresso Nacional, uma série de novos canais de interlocução Estado-sociedade vem se desenvolvendo desde alguns importantes impulsos de participação política que marcaram a Constituinte. Depois das emendas populares, dos fóruns de participação popular e das mobilizações que marcaram a elaboração da Constituição de 88, paulatinas transformações institucionais vêm ampliando, de diferentes formas, os canais de interlocução do Parlamento com a sociedade. Além da possibilidade de Referendos, Plebiscitos e Leis de Iniciativa Popular (1988), poderíamos citar, por exemplo, a criação do Conselho de Comunicação Social no Senado Federal e a criação da Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados (2001). Cabe ressaltar também a expressiva expansão das atividades de comunicação social de ambas as Casas¹.

Nosso estudo se centrará na avaliação de duas arenas que nos parecem apresentar grandes potencialidades no sentido de ampliar a interlocução do Legislativo com a sociedade. A CDHM-CD e a CLP-CD, apesar de incorporarem uma tipologia tradicional das instituições do processo legislativo – sendo mais duas entre as vinte comissões permanentes da Câmara dos Deputados – parecem possuir particularidades que as potencializam como importantes canais de interlocução. Aliás, essas comissões nos parecem atualmente os “caminhos participativos” com maiores potencialidades no âmbito do Legislativo Federal.

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM-CD) tem, entre suas atribuições formais, a de: “receber, avaliar e investigar denúncias de violações de direitos humanos”; “colaborar com entidades não-governamentais” e “cuidar dos assuntos referentes às minorias étnicas e sociais”. Sem deixar de acumular outras funções que as comissões permanentes possuem, ao longo dos anos, essa comissão já acolheu mais de mil denúncias de desrespeito aos direitos humanos. Ela também é bastante conhecida no âmbito

¹ No caso da Câmara dos Deputados, em relação a qual obtivemos maiores informações, essa expansão das atividades de comunicação social se deu a partir da criação da Secretaria de Comunicação Social, em 1998, originando o surgimento da Rádio Câmara e da TV Câmara, entre outros serviços de comunicação institucional.

da Câmara dos Deputados pelos eventos – Audiências Públicas, Seminários e Conferências – que tem organizado envolvendo conjuntamente outros atores governamentais e não-governamentais. Esses eventos da comissão têm sido grandes espaços de interação entre atores da sociedade civil e atores da sociedade política.

A Comissão de Legislação Participativa (CLP-CD) possibilita que entidades da sociedade civil apresentem formalmente, sem intermédio de parlamentares, sugestões de projeto de lei e outros tipos de sugestões legislativas. Além das atribuições típicas das comissões permanentes, a função da CLP-CD é receber sugestões de proposições apresentadas pela sociedade civil, deliberar sobre as mesmas e, quando aprovadas, encaminhá-las para tramitação no processo legislativo. Centenas de sugestões vindas de atores da sociedade civil já foram apresentadas na comissão. Essas sugestões legislativas, em conjunto com os eventos que essa comissão também realiza, descrevem o seu potencial na interação Estado-sociedade civil.

A fim de avaliar com consistência teórica a natureza das relações entre e Estado e sociedade que essas arenas desenvolvem, recorreremos a alguns referenciais teórico-analíticos que interpretam os recentes processos de democratização na América Latina. Optamos por referenciais que interpretassem esses processos à luz de suas potencialidades de aflorarem novos significados ideais e práticos para a democracia, alternativos ao marco representativo-eleitoral². Nesse sentido, nos baseamos nas idéias de Avritzer (2002) acerca das potencialidades oriundas da institucionalização de mecanismos formais de compartilhamento de poder decisório entre Estado e sociedade³ e oriundas da criação de formas de monitoramento da ação do Estado por parte da sociedade. Essas idéias nos ajudam principalmente a avaliar a natureza e a efetividade da participação proporcionada pela CDHM-CD e a CLP-CD. Em conjunto com as idéias de Avritzer (2002), outra obra importante para o referencial teórico-analítico é a leitura do cenário da disputa em torno da construção democrática apresentada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Esses autores apresentam uma leitura que descreve uma disputa entre distintos projetos políticos portando diferentes significados para o processo democrático. Enquadrando uma série de propostas, teóricas e práticas, de questionamento do marco representativo-eleitoral sob o conceito de projeto democrático-participativo, esses autores avaliam os recursos e as possibilidades de

² Aos nos referirmos a referenciais alternativos ao marco representativo-eleitoral não estamos dizendo respeito necessariamente a idéias que neguem a importância das instituições representativo-eleitorais. Muitas vezes os caminhos propostos dizem respeito não a criticar a existência dessas instituições, mas sim questionar a sua centralidade ou exclusividade entre as práticas que caracterizam o processo democrático.

³ Mecanismos os quais denomina de “foros públicos”.

implementação desse projeto em distintos contextos. Entre as propostas que se agregam à idéia de projeto democrático-participativo, estão os foros públicos e mecanismos de monitoramento, apresentados por Avritzer (2002).

Considerando o objetivo de avaliar o contexto da CDHM-CD e da CLP-CD com base nos referenciais teórico-analíticos apresentados, este estudo envolve, em suma, as seguintes perguntas: Do ponto de vista da análise empírica, listamos três perguntas: qual a associação entre o surgimento das comissões estudadas e os esforços de implementação do projeto democrático-participativo? Em segundo lugar, qual é a capacidade da CDHM-CD e da CLP-CD em termos de gerar impactos efetivos no processo legislativo e no sistema político? E, por fim, em que medida as comissões contribuem para redefinições na Agenda e nos atores que compõem o processo legislativo? Essas perguntas correspondem, respectivamente, aos objetivos dos capítulos 4, 5 e 6 – capítulos de análise empírica.

Em relação às implicações teóricas e analíticas, este trabalho visa gerar reflexões sobre questões que sintetizamos em duas perguntas: Primeiramente, em que medida o referencial de projetos políticos nos ajuda a entender o fenômeno estudado e a questão de novas institucionalidades participativas de modo geral? E, por fim, do estudo das comissões com base na noção do projeto democrático-participativo, quais horizontes se apresentam para o florescimento e promoção de novos significados ideais e práticos para a democracia?

1.3 METODOLOGIA E ETAPAS DO ESTUDO

Da associação com as idéias apresentadas por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) acerca da disputa em torno da construção democrática, decorre uma boa parte de nossos procedimentos analíticos. Esses autores sugerem como caminho para a avaliação de contextos relativos aos processos de democratização na América Latina três questões analíticas, a serem consideradas de modo combinado: (1) a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado; (2) a existência de projetos políticos em disputa; e (3) o papel jogado por trajetórias individuais de migração da sociedade civil para a sociedade política. (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Ajustamos essas questões ao contexto da CDHM-CD e da CLP-CD.

Seguem algumas ilustrações de como essas questões analíticas condicionam fortemente o desenvolvimento de nosso estudo. Sobre a noção de projetos políticos, nos focamos na implementação do projeto democrático-participativo, que acaba sendo uma espécie de eixo condutor de nossas análises empíricas. A noção da heterogeneidade da sociedade civil foi peça importante para a decisão de avaliar, no capítulo 6, o perfil das

entidades da sociedade civil envolvidas nas atividades das comissões. A heterogeneidade do Estado, por sua vez, aparece principalmente no capítulo 4 e no capítulo 5. Neste, ela aparece com referência à análise de diferentes oportunidades e recursos que condicionam a implementação do projeto democrático-participativo em diferentes instâncias estatais. No capítulo 4, a heterogeneidade do Estado está implicada em todo o capítulo, ao tentarmos identificar quais dos diferentes setores que compõem a sociedade política estiveram mais envolvidos na criação das comissões. Essa identificação efetuada no capítulo 4 envolve também a noção de trajetórias. Com relação a isso, analisou-se nesse capítulo, o perfil e a trajetória dos deputados mais envolvidos com a criação das comissões.

Nosso estudo se desenvolverá em cinco capítulos, além da Introdução e da Conclusão. Os dois primeiros capítulos envolvem fundamentalmente a apresentação de debates teóricos sobre o conceito de democracia, sobre os recentes processos de democratização na América Latina e acerca do papel jogado pela sociedade civil nesses processos. Os três capítulos seguintes apresentam as análises decorrentes de nossa pesquisa empírica e as implicações dessas análises face ao nosso referencial teórico-analítico. O tema de cada um desses cinco capítulos poderia facilmente resultar em toda uma dissertação. No entanto, diante do caráter exploratório deste trabalho, optamos por abrir mão de uma maior profundidade nas análises a fim de possibilitar uma visão conjunta de múltiplas dimensões, teóricas e empíricas, que envolvem o contexto das comissões.

No capítulo 2, realizamos um sobrevôo em determinados campos do conceito de democracia. Pretendemos avaliar algumas tendências e aspectos que acompanham o debate em torno dos significados ideais e práticos da democracia. Nesse capítulo nos preocupamos com as idéias e processos históricos que acompanham distintos referenciais do conceito de democracia. Para isso elegemos alguns referenciais a serem descritos a fim de ilustrar a variabilidade do conceito em questão. Apresentamos a “democracia dos antigos”, a retomada do conceito na modernidade, sua associação com o ideário liberal e o fortalecimento, mais recentemente, do “modelo democrático-elitista”. Sem pretensões de afirmar um significado genuíno da democracia, nos preocupamos em caracterizar a democracia como um conceito cujos significados estão sempre em disputa. No âmbito dos recentes processos de democratização na América Latina, a emergência da sociedade civil se coloca como uma oportunidade premente para outros significados para a democracia. A emergência da sociedade civil e os impactos que ela gera nas relações entre Estado e sociedade constituem oportunidades para se transcender o marco representativo-eleitoral.

No capítulo 3, realizamos uma descrição mais aprofundada do nosso referencial

teórico-analítico. Esse referencial é fruto de uma combinação entre duas importantes leituras que interpretam os processos de democratização na América Latina à luz de suas potencialidades em apontarem rumos alternativos ao modelo democrático-elitista. As duas obras que combinadamente compõem nosso referencial são a de Avritzer (2002) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), como ilustramos precedentemente na seção que apresenta a questão da pesquisa.

No capítulo 4, adentramos ao campo da pesquisa empírica. Com relação à organização dessas informações, em primeiro lugar, apresentamos uma contextualização dos antecedentes históricos e da conjuntura específica de criação de cada uma das comissões. Para tal, avaliamos documentos oficiais, publicações das próprias comissões e material jornalístico referente ao surgimento da CLP-CD e da CDHM-CD. Num segundo momento, apresentamos a descrição do perfil e da trajetória política dos principais atores envolvidos no processo em questão. A identificação desses atores foi feita por meio dos relatórios anuais de atividades publicados pelas próprias comissões e pela consulta a documentos oficiais relativos ao processo de criação das comissões. As três entrevistas realizadas com membros do corpo técnico das comissões também foram cruciais para essa identificação. A descrição desses atores foi feita com base na consulta às suas fichas de atividade parlamentar e com base em matérias jornalísticas⁴. Por fim, apresentamos algumas considerações sobre como se conjugam antecedentes, conjuntura específica em que foram criadas e atores envolvidos na criação de cada uma das comissões.

Sobre essa metodologia, cabe frisar algumas observações sobre o uso da noção de trajetórias políticas. A descrição dos atores mais envolvidos na criação da comissão não teve como objetivo reduzir a responsabilidade pelo surgimento da CLP-CD e da CDHM-CD a um pequeno grupo de atores. A análise das trajetórias se colocou como uma forma de entendermos a origem e o conteúdo político das propostas de criação das comissões. A pergunta que o capítulo 4 visa responder é: Qual a associação entre as comissões estudadas e os esforços de implementação do projeto democrático-participativo? Ela envolve entender não só como o projeto democrático-participativo influencia a criação dessas comissões, mas também como a criação da CLP-CD e da CDHM-CD impacta em redefinições desse projeto no âmbito institucional.

No capítulo 5, nos debruçamos sobre a questão da efetividade das comissões. Isto é,

4 Entrevistas aos indivíduos cujas trajetórias foram estudadas com certeza constituiriam um ótimo material para essa pesquisa. No entanto, isso não foi possível devido a limitações temporais da pesquisa e a dificuldades de acesso a esses atores que em geral ainda ocupam importantes cargos públicos.

seus impactos no sistema político. Essa avaliação envolveu primeiramente observarmos as potencialidades e limites oriundos das atribuições formais e rotinas das comissões. Em seguida, a avaliação envolveu a descrição dos resultados concretos gerados por essas comissões ao longo de sua existência. No caso da CLP-CD, os resultados concretos envolvem as sugestões legislativas apresentadas e aprovadas, os encaminhamentos originados de requerimentos da comissão e as reuniões deliberativas e eventos realizados por ela. No caso da CDHM-CD essa avaliação envolve os trabalhos de acolhimento de denúncias de desrespeito aos direitos humanos, as atividades legislativas da comissão, seus eventos e diferenciadas que não se originam de suas atribuições formais. Essas rotinas diferenciadas dizem respeito, por exemplo, a notas oficiais e campanhas políticas. Para realizarmos essas avaliações com maior perícia, na análise de alguns dados quantitativos procedemos a um recorte temporal, focando principalmente no funcionamento dessas comissões ao longo da 52ª Legislatura Parlamentar. Isto é, nas quatro sessões legislativas compreendidas entre fevereiro de 2003 e fevereiro de 2007. Os principais objetos da nossa análise empírica neste capítulo foram as normas que regem o funcionamento da CLP-CD e da CDHM-CD, os relatórios anuais de atividades das comissões e as fichas de tramitação de proposições vinculadas a essas comissões. A pergunta que o capítulo 5 visa responder é: qual é a capacidade da CDHM-CD e da CLP-CD em termos de gerar impactos efetivos no processo legislativo e no sistema político? Ela envolve a compreensão tanto dos aspectos formais quanto de aspectos informais que norteiam o trabalho das comissões. Também envolve articular os resultados das comissões com dinâmicas relativas ao processo legislativo como um todo.

No capítulo 6, apresentamos os sujeitos e temas presentes nas atividades da comissão. Esses sujeitos e temas possibilitam compreender em alguma medida, o grau de convivência entre distintos projetos políticos no âmbito das atividades das comissões. Sobre os sujeitos, diante da heterogeneidade que compõe a sociedade civil, buscamos identificar quais perfis de atores da sociedade civil se articulam de maneira mais freqüente com as comissões estudadas. Sobre os temas, visamos classificar as atividades das comissões a fim de saber quais são as temáticas levantadas com maior freqüência e quais visões políticas por trás das atividades. Para essa análise desenvolvemos um sistema de classificação tanto dos sujeitos quanto dos temas. Os sujeitos foram classificados com base em 18 categorias que descrevem simultaneamente aspectos relativos ao seu perfil organizativo e questões referentes aos seus propósitos. As temáticas foram divididas em 14 categorias. Classificadas as atividades da comissão, nos aprofundamos sobre o conteúdo das atividades identificadas com dois desses 14 temas: a temática dos “Direitos sociais, direitos humanos e ‘minorias’” e a temática da

“Participação política e interlocução entre Estado e sociedade civil”. Nas atividades identificadas com esses dois temas, apresentamos um pouco seu conteúdo a fim de ilustrar as visões políticas que elas sugerem. O trabalho desse capítulo envolveu uma cuidadosa leitura das ementas das sugestões legislativas da CLP-CD a fim de classificá-las por tema e em função dos atores da sociedade civil que a propuseram. Outro trabalho foi a leitura da descrição das audiências públicas, dos seminários e de outros eventos organizados pela CLP-CD e pela CDHM-CD. A descrição desses eventos foi retirada dos relatórios anuais de atividades das comissões. O trabalho desse capítulo envolveu uma grande quantidade de dados, que foram tabulados e analisados. Essa grande quantidade de dados envolveu 261 sugestões legislativas da CLP-CD e 115 eventos entre as duas comissões estudadas. A pergunta que o capítulo 6 visa responder é: em que medida as comissões contribuem para redefinições na Agenda e nos atores que compõem o processo legislativo?

Por fim, no capítulo 7, apresentamos as conclusões de nosso estudo. Uma parte dessas considerações finais direciona-se à avaliação de nosso referencial teórico-analítico e de sua capacidade de interpretar a realidade empírica. Outra parte de nossas conclusões visa apresentar algumas observações mais genéricas sobre o papel das duas comissões estudadas em termos de contribuir para a emergência de novos significados teóricos e práticos para a democracia.

CAPÍTULO 2

IDÉIAS E PROCESSOS HISTÓRICOS: significados para a democracia em tempos de democratização

Assentando o terreno dos conceitos e contextos que orientam o estudo, neste capítulo apresentaremos alguns debates, sempre inconclusos, que acompanham a noção de democracia. Sob um ponto de vista amplo, esses debates envolvem formas possíveis e desejáveis de exercício de poder entre os membros de uma coletividade soberana. É a partir desse sobrevôo inicial que pretendemos chegar a referenciais contemporâneos que possam conjugar de maneira consistente descrição e transformação da realidade social, sem incorrer em caminhos simplórios. De um lado, buscamos fugir de discursos laudatórios e alternativas relativas à participação política que não encontram correspondência na prática concreta. De outro, fugimos de explicações que promovem as democracias com níveis somente residuais de participação política ao lugar de ponto final de chegada do debate democrático, reificando a própria atividade política – a qual vemos intrinsecamente ligada a jogos de poder e possibilidade de redefinições dos rumos de uma sociedade –. É num impreciso campo entre esses dois extremos que este capítulo se desenvolve, apresentando distintas visões e processos históricos que acompanham o conceito de democracia até nossos dias.

Poucas palavras são tão enfeitiçantes hoje quanto “democracia”. Este termo, há décadas vem ostentando, se não uma unanimidade, ao menos uma invejável e crescente aceitação no campo da política⁵. É incontestável sua assiduidade tanto no vocabulário político-institucional quanto para além dele, circulando entre agentes e ambientes das mais diversas orientações ideológicas. Em muitos conflitos políticos e sociais contemporâneos, é possível se encontrar a reivindicação por democracia em lados concorrentes. Nos termos de

5 Tal constatação refere-se ao fato de que a democracia, enquanto princípio abstrato, é portadora na atualidade de grande aceitação. Cabe ressaltar, no entanto, que esse prestígio da democracia, enquanto um referencial normativo, não é transferível às instituições representativas às quais está muitas vezes associada na prática. O prestígio de muitas destas instituições – como processos eleitorais, Casas legislativas, representantes eleitos – passa por processos de decadência em muitos lugares do mundo. Esse processo já foi identificado em inúmeros *surveys* e índices de participação eleitoral. (Miguel, 2003; Santos e Avritzer, 2002)

exemplos concretos, a democracia é, por um lado, uma palavra-chave no discurso legitimador da ordem interna e das “cruzadas” empreendidas contra o “eixo do mal” por parte da principal potência mundial – os Estados Unidos da América –. Por outro lado, é também, num sentido diametralmente oposto, termo corrente nas palavras rebeldes do autonomismo altermundista do movimento zapatista. Na política brasileira, a democracia aparece tanto na nova sigla partidária dos conservadores “Democratas” quanto no discurso contestatório de movimentos sociais, constituindo um referencial discursivo comum entre distintos projetos políticos que atravessam ao mesmo tempo a sociedade civil e a sociedade política. (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Todos esses exemplos reforçam a perspectiva de que a democracia tornou-se elemento central no pensamento e ação política do século XX e seu futuro constitui uma questão fundamental no início deste milênio (Santos e Avritzer, 2002) ⁶.

Sua primazia atual acaba, no entanto, por ofuscar aspectos fundamentais de seus desdobramentos históricos tanto como ideal quanto como prática política. Nesse tocante, cabe, em primeiro lugar, ressaltar que o desenvolvimento de um amplo consenso normativo em torno da desejabilidade do ideal de “governo do povo” – acepção etimológica de democracia – constitui processo histórico relativamente recente. Em segundo lugar, sua larga adoção nos termos de instituições fundamentalmente de cunho eleitoral-representativas corresponde a um desdobramento ainda mais recente no qual certo modelo de democracia prevalece em detrimento de outros formatos propostos. Tais processos não ocorreram sem estarem permeados de disputas políticas – simbólicas e concretas – condicionadas por matrizes culturais distintas e conjunturas históricas determinando a prevalência de certos significados ideais e práticos para a democracia.

Em busca de seus primórdios, podemos dizer que, enquanto governo cuja soberania emana de seus próprios governados, a democracia está associada, de modo especial, a uma recorrente interpretação que se faz da experiência clássica da Atenas dos séculos V e IV a.C (Miguel, 2002) ⁷. Ao longo desses séculos que nos separam desse modelo da “democracia dos antigos”, o ideal democrático amargou um quase completo esquecimento até ser ressuscitado

6 Tal constatação está longe, no entanto, de uma afirmação da democracia como um valor universal. Como apresentam Santos e Avritzer (2002): “Se, como cremos, a democracia tem um valor intrínseco e não uma mera utilidade instrumental, esse valor não pode sem mais assumir-se como universal. Está inscrito numa constelação cultural específica, a da modernidade ocidental, e essa constelação, por coexistir com outras em um mundo que agora se reconhece como multicultural, não pode, sem mais reivindicar a universalidade dos seus valores.” (Santos e Avritzer, 2002, p. 72)

7 Além da freqüentemente usada descrição da experiência da pólis ateniense, a noção de “democracia dos antigos” se faz presente em diversas obras em remissão histórica a outras experiências de governo, como a das cidades de Megara, Samos, Micenas, Mileto, Siracusa e também Roma. Rousseau e sua escola, por exemplo, fazem referências mais aos romanos e espartanos que a Atenas. (Sartori, 1994; Rousseau, 2002).

por autores da modernidade, como Rousseau (Sartori, 1994).

De seu revigoreamento nos séculos XVIII e XIX à situação de prestígio que passa a ter no século XX, a democracia enfrentou um intenso processo de reformulação e disputa em torno de seus significados. Desse processo, é preciso considerar que sua difusão enquanto ideal e prática política ocorreu sem se colocar em foco aspirações profundamente igualitaristas e participativistas com as quais podemos associá-la (Wallerstein *apud* Santos e Avritzer, 2002). Assim, a noção de governo popular constitui um ideal político que, nos cerca de dois séculos e meio que voltou à tona, foi tornando-se cada vez mais desejável e cada vez menos contestador das distâncias entre governantes e governados e de outras formas de desigualdade entre os cidadãos – dentre essas, as de caráter sócio-econômico –. O ideal democrático, atrelado em seu ressurgimento aos impulsos igualitaristas vividos tanto no plano das idéias quanto das lutas sociais na Europa Ocidental nos séculos XVIII e XIX, se adapta com o tempo a movimentos históricos em sentido oposto (Miguel, 2002). No lugar de compor a trincheira contra as críticas propugnadas acerca da inviabilidade e indesejabilidade da participação política das massas nas sociedades contemporâneas, o ideal democrático é incorporado nas idéias de autores que, como Schumpeter (1961), promovem seu casamento com as teorias elitistas da política.

A ampla disseminação do modelo resultante desse casamento não poderia deixar de estar associada, para além do valor de suas idéias, a circunstâncias históricas favoráveis. O contexto do pós-Segunda Guerra Mundial constituiu parte dessas condições para que o ideal⁸ democrático-elitista florescesse e se destacasse em relação a outros modelos de democracia (Miguel, 2002). Os recentes processos de democratização – ou redemocratização – na América Latina e outros países do mundo, por sua vez, abrem novos horizontes para a rediscussão dos princípios e ações nos quais se assentam essas novas democracias. Essa rediscussão não é uma prerrogativa exclusiva desses países em democratização. As democracias mais antigas também se desdobram a partir de constantes tentativas de debate de seus alicerces. No entanto, nos processos mais recentes de democratização surgem outras potencialidades para a emergência de novos modelos e práticas democráticas. Essas potencialidades decorrem das circunstâncias históricas e da existência de matrizes culturais próprias a cada uma dessas localidades. Um importante rumo para essas rediscussões é o questionamento do referencial elitista como caminho único para a democracia e a crítica de

8 Mesmo que um dos argumentos de Schumpeter (1961) diga respeito ao caráter eminentemente descritivo de sua teoria, consideraremos aqui que a formulação da democracia elitista constitui um referencial simultaneamente descritivo e normativo cabendo, portanto, tratá-lo tanto em seus aspectos analíticos quanto programáticos.

sua importação para o contexto das novas democracias. As aspirações igualitaristas e participativas às quais se pode associar a noção de democracia ajudam a pensar novos caminhos, mas não servem para a proposição de alternativas pré-moldadas que, da mesma forma, impõem certos referenciais em detrimento das particularidades históricas e culturais em que ocorrem esses recentes processos de democratização.

Trataremos de descrever brevemente algumas importantes circunstâncias e correntes de pensamento que definem e redefinem a noção de democracia ao longo da história. Essa descrição não pretende contemplar exaustivamente todos os episódios marcantes e todas as principais influências desse desenvolvimento histórico. Centra-se em aspectos que consideramos mais esclarecedores para entender importantes significados em disputa. Ainda dentro do próprio espectro da modernidade ocidental, atentando para os significados relegados – mas não totalmente esquecidos – nos caminhos tomados pelo conceito de democracia, buscaremos possíveis horizontes para a emergência de modelos alternativos de democracia no processo de democratização brasileiro.

2.1. DESDOBRAMENTOS DO IDEAL DEMOCRÁTICO

2.1.1 A “democracia dos antigos”

A referência histórica à democracia da Antiguidade Clássica ressalta a sua importante dimensão enquanto “governo do povo”. Primeiramente cabe notar que esse modelo de democracia se refere à experiência de governo em algumas coletividades em períodos específicos, notadamente a Atenas dos séculos V e IV a.C. (Sartori, 1994; Miguel, 2002). Essa “democracia dos antigos” caracteriza-se pela busca de concretizar o ideal de autogoverno popular por meio da participação direta do cidadão na ágora – assembléia responsável pelas decisões relativas ao bem da comunidade –. Nessa assembléia, que é a instância soberana na pólis, institui-se o princípio da isegoria, com base no qual todo cidadão tem a garantia de igual direito a ser diretamente ouvido nas decisões públicas (Miguel, 2002).

A relação entre o cidadão e os espaços de decisão e execução do bem da coletividade não passa, nesse sentido, por uma mediação significativa de qualquer organização política complexa alheia à organização popular via assembléia. Mesmo que se considere que a pólis não era isenta de fenômenos de formação de lideranças entre seus cidadãos nem de nomeações de cargos para a tomada de algumas decisões e execução de serviços públicos, a essência da prática nela instituída é o exercício soberano do poder popular por meio do direito igual de participação direta e constante dos cidadãos. Assim, apesar de estar descartada a

existência de mecanismos de representação e delegação de atividades, a “democracia dos antigos” sempre esteve bem distante de desenvolver qualquer coisa parecida com a figura do Estado moderno. Essa figura histórica – do Estado-nação – redefine radicalmente a relação entre a coletividade e seus membros, estabelecendo meios complexos e indiretos de decisão e execução de questões relativas à coletividade. (Sartori, 1994) A idéia de governo faz sentido enquanto referência ao exercício coletivo de autonomia, sendo a noção de indivíduo totalmente congruente com a de cidadão. A liberdade do indivíduo implica seu direito e sua capacidade de participar da auto-gestão da coletividade. “Nas comunidades urbanas da Antiguidade, a liberdade não se expressava através da oposição ao poder do Estado – pois não havia Estado – mas pela participação no exercício coletivo do poder.” (Sartori, 1994, p. 51)

São inúmeros os questionamentos possíveis a esse modelo de “democracia dos antigos”. Em primeiro lugar, é preciso se entender que enquanto arquétipo histórico se desconsideram as distinções existentes entre as variadas localidades identificadas com o modelo. Em segundo lugar, já na Antiguidade, essa democracia foi alvo das críticas de influentes pensadores da época, como Platão e Aristóteles⁹. Em terceiro lugar, além das críticas dos próprios antigos, Sartori (1994) argumenta que a efemeridade dessas experiências e de suas tentativas de reprodução na época medieval demonstra que sua incompatibilidade com um exercício estável do poder político tem raízes mais profundas do que a complexidade das sociedades contemporâneas. A fonte de sua instabilidade estaria no frágil equilíbrio social necessário ao êxito do governo da maioria. Em quarto lugar, outra crítica recorrente diz respeito à restrita condição de cidadania existente, por exemplo, na democracia ateniense, em que só eram cidadãos os adultos, do sexo masculino, não-estrangeiros (Sartori, 1994; Miguel, 2002).

Considerando as observações acima, é possível se perceber que a “democracia dos antigos”, assim como qualquer outra forma de governo apresenta inúmeras limitações quando levada ao campo da aplicação prática. Aliás, mesmo do ponto de vista ideal, a aspiração ao “governo do povo” nunca se constituiu como uma unanimidade. Mas, mesmo sem corroborarmos com uma visão laudatória e idealizada da “democracia dos antigos”, é preciso reconhecer que a mesma resguarda diferenças não só quantitativas, mas também qualitativas em relação ao significado prático da democracia nos dias de hoje. Como afirma Sartori:

⁹ Nesse sentido, Platão questiona a capacidade de qualquer governo, salvo aquele conduzido por reis filósofos, de levar a verdade, o bem e a justiça suprema à gestão da coletividade. Aristóteles, por sua vez, argumenta que a democracia equivale à tirania dos pobres governando em interesse próprio. (Sartori, 1994; Barreto, 2006).

É evidente que não podemos tomar a noção de democracia direta (e de autogoverno) de forma muito literal e supor que, na cidade antiga, os dirigentes e dirigidos eram idênticos. [...] Independentemente de nossa maneira de avaliar a intensidade do autogoverno na pólis, a diferença entre democracia direta e indireta é radical, de qualquer maneira. [...] Nas democracias atuais, existem os que governam e os que são governados; há o Estado, de um lado, e os cidadãos, do outro; há os que lidam com a política profissionalmente e os que esquecem dela, exceto em raros intervalos. Nas democracias antigas, ao invés, essas diferenças tinham muito pouco significado (Sartori, 1994, p. 37)

Esse legado abre horizontes para se repensar os principais significados práticos atualmente em voga em relação à democracia. Em primeiro lugar nos chama a atenção para o impacto do Estado-nação nas formas de mediação institucional entre os cidadãos e a gestão política da coletividade. Nesse arquétipo histórico, um importante elemento para a teoria refere-se ao princípio da soberania popular baseada num exercício coletivo e igualitário do poder por parte dos cidadãos. Isso implica, não na participação “de todos, em tudo, o tempo todo”, mas em última instância na existência de mecanismos de deliberação por meio da interação face-a-face e da possibilidade de falar e ser ouvido. Uma parte importante da retomada na modernidade desse legado histórico da “democracia dos antigos” é atribuída, sem dúvida, ao suíço Jean Jacques Rousseau (1712-1778).

2.1.2 O resgate moderno do ideal democrático

Durante mais de dois milênios, o termo “democracia” e parte de seu ideal foram relegados ora ao esquecimento ora a ser citado como uma forma de governo indesejável. Até mesmo em muitos autores relacionados ao seu resgate moderno, como Madison e Rousseau, a ênfase dada é sobre o termo “república” e não “democracia” para se fazer referência ao princípio da soberania da vontade popular (Sartori, 1994). No resgate elogioso que Rousseau (2002) faz desse princípio, ele dá ênfase ao caráter necessariamente participativo da constituição dessa vontade. Em suas palavras: “A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; [...] Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente.” (Rousseau, 2002, p. 45)

Nesse sentido, entre outros autores modernos, Rousseau apresenta um projeto radical de soberania popular que é visto como um valioso ancoradouro dos preceitos igualitaristas e participativistas caros à noção original de “governo do povo”. Isso não quer dizer, no entanto,

que esse autor tenha apresentado acriticamente horizontes para a constituição de um governo efetivamente popular. Sua proposta filosófica não recai necessariamente em nenhum programa detalhado de democracia direta e possui diversas limitações – assumidas pelo próprio Rousseau – com relação a ser colocado em prática. Assume-se a necessidade de constituição de um corpo intermediário – o governo – entre a soberania que emana do povo e a realização das vontades determinadas por meio dela. A participação igualitária dos indivíduos – o povo – é radicalmente defendida no âmbito dos processos de constituição da vontade soberana – expressa nas leis – a ser executada pelo governo, mas é vista com reservas e até mesmo rechaçada nos processos de implementação dessas vontades. (Rousseau, 2002)¹⁰

Nos termos de seus próprios conceitos em relação às formas de governo, Rousseau é muito mais um “republicano” do que um “democrata”. Apesar disso, sua noção resgatada de soberania em termos da aspiração à existência de mecanismos em que os indivíduos participem e definam, eles mesmos, as vontades da coletividade é um horizonte fundamental para distintos rumos da crítica do modelo atualmente predominante de democracia. Incorporando o contexto do Estado-nação e sóbrio com relação aos limites da “participação de todos em tudo”, Rousseau não deixa com isso de afirmar a imprescindibilidade da participação dos cidadãos na definição das vontades soberanas da coletividade.

2.1.3 Democracia e liberalismo

Em contraposição à perspectiva de uma participação política mais efetiva e direta dos cidadãos, que resgata em alguma medida o ideal da “democracia dos antigos”, são levantados diversos argumentos. Algumas questões dizem respeito a mudanças no tamanho das populações, na extensão territorial e na ampliação da noção de cidadania nas sociedades modernas. Sendo essas coletividades em geral mais extensas e populosas e agregando mais membros à categoria de cidadãos do que as comunidades às quais a “democracia dos antigos” diz respeito, uma série de dificuldades se interpõem à viabilidade da participação direta (Sartori, 1994; Miguel, 2002). Mais do que essas razões, talvez a principal distinção diga

¹⁰ Algumas passagens do Contrato Social são bastante esclarecedoras sobre esses aspectos. No capítulo sobre Democracia, Rousseau não só critica o “governo de todos”, como também apresenta traços sobre a inevitabilidade da formação de minorias nesse governo: “Rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá. Contraria a ordem natural o grande número governar, e ser o pequeno governado. É impossível admitir esteja o povo incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos; e é fácil de ver que não poderia ele estabelecer comissões para isso, sem mudar a forma da administração. Creio, com efeito, poder assentar em princípio que, quando as funções governamentais são partilhadas entre diversos tribunais, os menos numerosos adquirem cedo ou tarde a maior autoridade, se por outro motivo não fosse, pela facilidade com que expedem os negócios, ali levados naturalmente. [...] Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens” (Rousseau, 2002, p. 33)

respeito a diferenças de objetivos e valores entre “antigos” e “modernos”. Referimo-nos aqui ao florescimento de determinadas perspectivas filosóficas que alteram, no espectro da modernidade Ocidental, as formas predominantes como os indivíduos se percebem em sociedade, em termos de seus objetivos e valores, individuais e coletivos. No sentido de compreender o significado hodierno de democracia, essas novas percepções filosóficas nos remetem à emergência do liberalismo político. A associação entre “liberalismo” e “democracia” implica a confluência entre dois ideais que, analisados separadamente, em seus sentidos originais, não possuem muita afinidade. O sentido clássico de democracia, como apresentado anteriormente, diz respeito à noção de governo do povo, referindo-se, em tempos modernos, à “inserção do poder popular no Estado”. O liberalismo, por sua vez, é sobretudo uma doutrina de limitação do poder do Estado frente aos indivíduos.

Na Antiguidade clássica – período de gênese histórica da democracia – tal associação não seria possível tendo em vista que a própria noção de liberalismo se alicerça numa concepção de liberdade que só vem a emergir no contexto da modernidade Ocidental. Ao passo que o ideal de liberdade dos antigos se fundamenta na prerrogativa de tomar parte na gestão da coletividade, a liberdade dos modernos está associada à valorização e garantia de um espaço, na vida de cada indivíduo, de não-interferência da coletividade. A garantia da liberdade, para o liberalismo moderno, exige que a sociedade proteja seus membros tanto da ingerência excessiva do Estado quanto dos riscos das massas¹¹

A fusão entre os ideais liberais e democráticos ocorreu na segunda metade do século XIX. Vistos inicialmente como dois ideais antagônicos como pode se perceber na obra de Benjamin Constant, a democracia e o liberalismo passam a se associar a partir da obra de autores como Tocqueville. Nesta época, além do liberalismo e da democracia, o socialismo também se encontrava entre as principais correntes de pensamento. Um forte impulso para essa “aliança liberal-democrática” foi a reação ao crescimento da “ameaça socialista” no século XIX (Sartori, 1994)¹². A formulação da democracia tocquevilleana dá-se, em muitos

¹¹ Cabe ressaltar também que, apesar de não ser estritamente congruente com a noção de pluralismo, o liberalismo e seu florescimento estão bastante associados também à paulatina percepção de que o fundamento da prosperidade coletiva não reside no imperativo do estabelecimento de interesses e idéias unanimemente aceitos numa coletividade. O cânone pluralista de busca da mediação do dissenso, de valorização das partes, substituindo a tendência centrípeta da busca de formação de vontades gerais que predominou incontestemente no Ocidente até o século XVII (Sartori, 1994) é um dos pilares do liberalismo, além de outros como o constitucionalismo

¹² Este autor é uma peça importante desse enredo, sendo possível inferir de seu pensamento, em momentos históricos distintos tanto uma oposição entre democracia e liberalismo quanto uma posterior aliança entre esses dois princípios. “[Tocqueville] abandonou o significado clássico ou pré-liberal do termo democrático e lhe deu um significado novo, o significado moderno: a democracia de Tocqueville era agora a democracia liberal. Mas talvez o que tenha mudado então não tenha sido seu pensamento, e sim, ou muito mais a

aspectos, em contraposição às idéias filosóficas de Rousseau associadas ao resgate do sentido clássico de democracia. Em termos conceituais, fundamentalmente se redefine a relação entre igualdade e liberdade. A igualdade entre os cidadãos, que Rousseau persegue como um exercício de superação das formas de dominação históricas do homem sobre o homem – e que precisa ser contemplada na forma como essas sociedades se organizam politicamente – é vista por Tocqueville como um empecilho ao desenvolvimento – naturalmente desigual – da autonomia dos indivíduos.

Rumo a significados mais conservadores atrelados à bandeira da democracia, se desenvolve a apropriação da mesma pelo pensamento liberal e sua vinculação – prévia ou *ad referendum*¹³ – a importantes transformações políticas no contexto dos Estados-nação centrais para o espectro da modernidade Ocidental. Com isso, a democracia passa a ser vista mais como um programa de representação popular e de controle dos poderes do Estado frente aos indivíduos do que como um sistema de participação efetiva dos cidadãos na definição dos rumos da coletividade.

2.1.4 O referencial democrático-elitista

Essa democracia liberal passa nos idos dos anos quarenta do século XX a desenvolver um contorno mais restrito no que diz respeito à forma como se materializa em termos de instituições e práticas políticas. Depois dos importantes reveses autoritários que marcaram as décadas anteriores, no pós-guerra, o referencial democrático-elitista passa a se afirmar em detrimento de concepções alternativas que aportavam outros significados práticos para a idéia de democracia. A maioria dessas concepções, de acordo com Santos e Avritzer (2002) também se filia ao procedimentalismo em que Schumpeter (1961) se alicerça para afirmar o modelo democrático-elitista¹⁴. Entendendo dentro desse procedimentalismo a preocupação em conjugar aos mecanismos de decisão coletiva a dimensão filosófica do pluralismo de valores, consideramos que esse procedimentalismo está circunscrito no âmbito do liberalismo político. Com isso, compreendemos que a maioria dessas concepções alternativas, assim como o

situação. A Revolução de 1848 havia mostrado a força daquilo que se chamava a si próprio de 'socialismo'" (Sartori, 1994, p. 153)

13 O regime político que, por exemplo, emerge da Constituição dos Estados Unidos da América, nos termos de seus principais fundadores, é pensada como uma “república representativa” e não uma “democracia”. Sobre isso, Sartori (1994, p. 47) diz: “A Assembléia da Filadélfia também não pensava em termos de democracia, e o que devia transformar-se na constituição (propriamente dita) da primeira democracia moderna foi considerado por seus planejadores uma constituição republicana.”

14 Santos e Avritzer (2002) enumeram entre essas concepções alternativas as encontradas “na obra de autores como Lefort, Castoriadis e Habermas, nos países do Norte, (Lefort, 1986; Castoriadis, 1986; Habermas, 1984; Habermas, 1995) e Lechner, Nun e Bóron nos países do Sul (Lechner, 1988; Bóron, 1994; Nun, 2000)” (Santos e Avritzer, 2002, p. 50).

elitismo democrático, também possuem significativas filiações ao ideário liberal. (Santos e Avritzer, 2002). A avaliação precedente nos leva a afirmar, portanto, que a solução elitista à democracia não seria o único modelo possível decorrente da associação histórica entre liberalismo e democracia. Uma redução desse procedimentalismo que visa postular uma democracia com liberalismo – ou, mais ainda, um liberalismo com democracia¹⁵ – a um processo de seleção e de competição entre elites é o que identifica a democracia elitista em relação a outros referenciais propostos.

Essa redução, por sua vez, é fruto de uma compreensão específica de alguns autores a respeito dos riscos, desvios e incapacidades que as massas representam nas sociedades contemporâneas para o governo das coletividades e o controle da ação Estado frente à liberdade dos indivíduos. Essa compreensão, assumida na obra de Schumpeter (1961) ganha contornos mais claros na teoria política com o pensamento elitista contemporâneo. Liberais como Benjamin Constant e Tocqueville já apresentavam claramente em seus programas políticos os receios com relação à atuação política das massas. Esses receios são desenvolvidos com as obras de Pareto, Mosca e Michels nos fins dos séculos XIX e início do século XX. Essa associação entre democracia e elitismo está entre os fundamentos da democracia contemporânea, como afirma Miguel (2002), ao falar do que considera as “Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo”:

Parte dessa distância entre as duas faces da democracia, a clássica (ou etimológica) e a atual, pode ser creditada ao fato de os regimes democráticos contemporâneos serem entendidos e vividos a partir de pressupostos – sobre a natureza humana e sobre a organização das sociedades – emprestados de uma corrente teórica que nasceu para afirmar a impossibilidade das democracias: a chamada 'teoria das elites'. (Miguel, 2002, p.485)

A questão fundamental da corrente de pensamento elitista para a teoria política é a idéia de que a maioria é incapaz de governar. A teoria das elites responde, no âmbito do pensamento político, a uma reação em favor da desigualdade natural entre os indivíduos numa etapa recente de um embate filosófico bastante antigo: os encontros e desencontros entre igualdade e liberdade¹⁶.

15 Sobre o processo histórico de associação entre democracia e liberalismo, Sartori (1994, p. 153) afirma: “Na verdade, foi o liberalismo que prevaleceu sobre a democracia, no sentido de ter absorvido muito mais a democracia do que a democracia a ele, pois os democratas (com exceção da ala radical, revolucionária, que se fundiu com o socialismo) aceitaram o princípio de que a liberdade é o fim e a democracia é o meio.”

16 Antes da formulação da teoria elitista, esse embate foi vivido, por exemplo, no século XIX nas próprias

A seleção e competição de elites, procedimentos a partir dos quais se materializa a proposta democrático-elitista, implica na centralidade – e, muitas vezes também, exclusividade – das eleições como fórmula para a (não) participação dos cidadãos na política. Cabe ao povo eleger periodicamente seus representantes institucionais. A representação efetiva dos cidadãos estaria garantida pela relação competitiva existente entre os membros dessas elites eleitas que precisam exaltar sua representatividade e “demonstrar serviço” a fim de terem seu poder político renovado nas eleições seguintes. O receituário democrático-elitista, lidando com os dilemas da materialização da democracia liberal com base na contraposição massa-elite, postula a centralidade da representação eleitoral.

Esse modelo é o ponto de partida de uma etapa do debate democrático, dentro e fora do âmbito acadêmico, na qual grande parte das obras está focada na consolidação de regimes baseados em instituições representativas e na participação eleitoral. Outras formas de participação política, institucional ou societal, entram no debate, mas com papéis secundários. No âmbito acadêmico, a grande agenda de pesquisa na segunda metade do século XX, a despeito de importantes diferenças teóricas e metodológicas entre as obras, transitam em torno do marco representativo-eleitoral. A despeito dessa prevalência, ocorre de maneira recorrente e difusa a emergência de outras concepções de democracia associadas a novas circunstâncias históricas e ao possível resgate e reconfiguração de elementos relegados ao longo do debate democrático (Santos e Avritzer, 2002).

2.2 HORIZONTES PARA NOVOS SIGNIFICADOS DA DEMOCRACIA

Esperamos que alçando vôo no pensamento democrático possamos ter aflorado algumas aspirações filosóficas e políticas que envolvem a disputa em torno do conceito em questão. As diferentes idéias concernentes ao debate democrático não se desenvolvem de maneira tão linear quanto a apresentação acima. A linha de pensamento baseada em alguns referenciais que ilustramos precedentemente não visa resumir a teoria democrática aos pontos apresentados. Ela visa ressaltar certos aspectos dos desdobramentos do conceito. Entre sentidos enaltecidos e outros significados obscurecidos, delineia-se o contorno de alguns embates – essencialmente normativos – que são transversais aos seus desdobramentos históricos. Um desses embates refere-se às diferentes formas desejáveis e aceitáveis de

disputas entre socialismo, liberalismo e democracia, narradas na associação entre liberalismo e democracia, e também compôs, no plano das disputas concretas, a motivação de muitos “chacoalhos” revolucionários na Europa nos séculos XVIII e XIX, influenciados pelo pensamento de autores que pregavam maior igualdade entre os indivíduos como Fourier, Saint Simon, Proudhon e Marx, além do próprio Rousseau. (Sartori, 1994; Miguel, 2002)

igualdade e desigualdade entre os indivíduos da coletividade. Outro, diz respeito aos mecanismos possíveis e necessários de mediação institucional entre governados e governantes. Nesse sentido, as perspectivas diversas acerca da democracia assumem posições no eixo que cada um desses embates delinea. Essa constatação é importante ao nos chamar a atenção, do ponto de vista desta pesquisa, para identificar minimamente como se posicionam nesses eixos as noções sobre democracia que se apresentarem entre os atores e contextos estudados na pesquisa empírica. Com isso, alcançamos uma compreensão de importantes preceitos normativos que se conjugam a esses significados e passamos a identificar melhor o lugar que assumem nessa disputa.

Um segundo sentido que o sobrevôo teórico e histórico feito nos leva é o descarte de posições dicotômicas excessivamente simplificadas entre alternativas de significados em torno da democracia. Se, por um lado, os eixos apresentados precedentemente contribuem para elucidar o conteúdo do uso da palavra democracia em contextos e propostas políticas distintas, por outro, não implicam que os significados para a democracia só possam assumir posições nos extremos desses eixos. Nesse sentido, a disputa em torno da democracia não pode ser assumida com base numa mera contraposição excludente entre “participativistas igualitaristas”, de um lado, e “liberais elitistas”, de outro. Muitos dos projetos que na modernidade tentam resgatar as dimensões participativas e igualitárias do conceito de democracia também “bebem da fonte” do liberalismo político moderno. Não há soluções fáceis e alternativas pré-moldadas para a redefinição das formas de se mediar na prática a relação entre cidadãos e coletividade. Mais ainda, nas últimas décadas, entre muitas concepções que questionam o modelo democrático-elitista, a imprescindibilidade das formas de representação eleitoral é defendida, passando-se a uma crítica do papel dessa representação e não da existência dela. Assim, as estratégias na disputa em torno do conceito admitem não só tentativas de negações antitéticas ao lado adversário, mas também empreitadas no sentido de incorporar e transcender os significados aos quais se faz oposição.

Um terceiro sentido que extraímos das considerações teóricas apresentadas neste capítulo diz respeito aos discursos assumidos no sentido de “resgatar a verdadeira democracia”, “construir uma real democracia” ou, até mesmo “democratizar a democracia”. Esses discursos possuem um valor inquestionável no sentido de denunciar que a democracia deixou pelo caminho de seu desenvolvimento – e pode buscar, em seu futuro – significados considerados importantes para a construção de uma sociedade mais justa. Todavia, nem a “democracia dos antigos”, nem as idéias de Rousseau, nem qualquer outra experiência histórica ou referência teórica pode ser tomada como “a fonte do verdadeiro sentido da coisa”

ou o “elo perdido” entre o que a democracia é e o que ela deveria ter sido. Se posicionar no debate que permeia a construção democrática significa assumir-se como participante de uma disputa sempre incerta e inacaba, na qual não há lugar para meros árbitros intelectuais da disputa ou reveladores de uma essência a-histórica da democracia. Essas observações se direcionam não só para aqueles que almejam alternativas ao modelo democrático-elitista, mas também para aqueles que, por outro lado, o defendem como a “democracia possível” ou o “desfecho final da disputa”. A essas diversas formas de reificação da noção de democracia só se oferecem dois caminhos possíveis: a tragédia ou a farsa¹⁷.

Assim, nosso sobrevôo nos leva agora à afirmação de uma dimensão sempre presente de incerteza nos rumos dos significados ideais e práticos da democracia. Aliás, no longo prazo, as incertezas envolvem dúvidas acerca da própria permanência da democracia como uma importante bandeira no pensamento político de matriz Ocidental moderna. As disputas políticas em torno de seus significados ideais e práticos estão entre as questões às quais as contingências do mundo social só oferecem soluções muitas vezes contraditórias e sempre provisórias. Nesse sentido, em relação ao próprio futuro da democracia, só são permitidas projeções bastante incertas e nunca fatalistas (Bobbio, 2000).¹⁸ Essas incertezas não nos impedem, contudo, de buscarmos rumos. A imanência do incerto é, aliás, a fonte de novas oportunidades, que no caso de nosso estudo empírico se abrem no contexto de redemocratização brasileiro. Nos próximos capítulos nos focaremos, tanto na apresentação do referencial teórico quanto na análise empírica, na busca – e, conseqüentemente, inevitável construção – de horizontes para significados alternativos para a democracia.

A disjunção entre o prestígio da democracia enquanto referencial normativo e a insatisfação com suas instituições e resultados compõe parte do cenário atual. Esse cenário também se faz presente no quadro específico da América Latina hoje. A consolidação de regimes democráticos por meio da estabilização de processos eleitorais não proporcionou os resultados esperados por muitos principalmente no plano social e político (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Diante disso, muitas instituições políticas apresentam atualmente baixos níveis de credibilidade. Essa realidade de descrença nas instituições políticas indica que as democracias latino-americanas repetem um cenário de crise de representatividade¹⁹ já bem

17 Em referência à preciosa divagação de Karl Marx em “Dezoito do Brumário”.

18 Contra o perigoso “ofício de profeta”, realizado em alguma medida por todos nós, Bobbio (2000) afirma, ao falar sobre “O Futuro da Democracia”, que “Para dar-lhes brevemente a minha opinião, se me perguntassem se a democracia tem um porvir e qual é ele, admitindo-se que exista, responderia tranquilamente que não o sei.” (Bobbio, 2000, p.30)

19 A crise de representatividade conjuga-se com a “patologia da participação” em muitos países nos quais verificam-se crescentes índices de abstencionismo nas urnas. (Santos e Avritzer, 2002).

conhecido historicamente – e até hoje não resolvido – nas democracias liberais dos países “centrais”. (Santos e Avritzer, 2002 Avritzer, 2002).

Conjugada à disjunção entre ideal e prática, existem também outras circunstâncias particulares aos processos associados a uma nova onda²⁰ de democratização²¹. No caso latino-americano, uma primeira referência importante a esses processos constitui o conjunto de obras que ficou conhecido como teorias da transição e de consolidação democrática. No entanto, essas obras, apesar de apontarem em alguns sentidos na direção de aspectos particulares dessas democracias emergentes, corroboram com o cerne que aponta para a replicação do modelo democrático-elitista nessas novas democracias: a centralidade da contraposição elite-massa (Avritzer, 2002). Num outro lado do debate, surgem as teorias que postulam o potencial democratizante da emergência da sociedade civil no contexto latino-americano e que se destacam por apontar para a possibilidade de surgimento de outros significados para a democracia por meio da redefinição da natureza das relações entre sociedade e Estado. Assim, nos debruçamos no capítulo seguinte num contexto espaço-temporal mais específico, analisando possibilidades para horizontes alternativos para os significados da democracia do ponto de vista dos movimentos históricos relativos à emergência de uma tal sociedade civil.

20 Apesar desses processos não se restringirem ao contexto latino-americano, nos focaremos nesse contexto e, mais especificamente no processo de democratização brasileiro. Para além do contexto latino-americano, a obra “Democratizar a Democracia, Os Caminhos da Democracia Participativa” (Santos e Avritzer, 2002) apresenta ensaios analisando experiências de participação nos processos de democratização principalmente em países que compõem o que denominam de semi-periferia da ordem mundial.

21 Huntington (1994) caracteriza a terceira onda democrática que se inicia no ano de 1974, com o marco da Revolução dos Cravos em Portugal. Esta onda envolve a transição à democracia de aproximadamente trinta países pelo mundo.

CAPÍTULO 3

A EMERGÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL: “chacoalhos” na disputa em torno dos significados da democracia

Neste capítulo apresentamos algumas interpretações teóricas que acompanham a emergência da sociedade civil e seus desdobramentos mais recentes no processo de redemocratização no Brasil. Como citado no capítulo anterior, é a partir da emergência da sociedade civil que entendemos o surgimento de novos recursos e oportunidades para se pensar os processos de democratização recentes para além da reprodução do modelo democrático-elitista. Basearemos-nos aqui principalmente na obra de Avritzer (2002), com suas idéias acerca da instituição de foros públicos e mecanismos de prestação de contas, e na obra de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), que revisitam o cenário de democratização na América Latina conjugando diversas abordagens acerca da necessidade de se repensar as relações Estado-sociedade nas democracias hodiernas. A partir das avaliações teóricas apresentadas, descreveremos um referencial analítico que nos permitirá seguir para as análises empíricas a partir do capítulo 4.

Os recentes processos de democratização no contexto latino-americano podem ser lidos sob inúmeras perspectivas. Algumas vêem a consolidação das instituições e práticas representativo-eleitorais como a meta e o fim desses processos. Outras enxergam, por caminhos diferentes, a possibilidade de transcender o marco representativo-eleitoral. O papel desenvolvido por atores não-institucionais pode, na verdade, se associar a qualquer uma dessas perspectivas. Várias possíveis leituras se interpõem no debate referente à relação da emergência da sociedade civil com os processos de democratização no contexto latino-americano. Dentre outros aspectos, estão envolvidas visões bastante distintas não só com relação ao peso e ao papel na democratização, mas também com relação à natureza e à composição dessa sociedade civil. Essas diferenças de perspectiva implicam, portanto, em distintas percepções em relação aos horizontes criados – ou não – pela emergência da sociedade civil em termos de produzir novos significados ideais e práticos para a democracia.

Assim, a sociedade civil, revigorada enquanto conceito, torna-se também objeto das disputas simbólicas que envolvem esses processos de democratização. O conceito torna-se maleável e adere ao repertório discursivo de atores com visões e interesses políticos bastante distintos – por vezes, até antagônicos –. Não só o conceito ganha ares atrativos para atores que não estão vinculados à sua emergência, mas também os atores a ela vinculados passam por redefinições nos seus lugares de fala carregando consigo suas antigas bandeiras, mesmo que elas não tenham mais o mesmo sentido nos novos espaços e posições que ocupam. Nessas reconfigurações que envolvem tanto as “peças” quanto o próprio “tabuleiro” da disputa, abrem-se oportunidades e fecham-se portas para as várias visões e interesses em disputa. Este capítulo se direciona à busca de referenciais teóricos e analíticos que possam se constituir como uma espécie de porto-seguro para uma navegação nesse instável cenário.

Dividiremos este capítulo em duas partes. Primeiramente, nos debruçaremos sobre uma interpretação específica acerca da natureza da emergente sociedade civil e do papel que ela assume na busca por transcender o modelo democrático-elitista. Esse nosso ponto de partida para o debate será a abordagem da democracia deliberativa, baseada na retomada que Habermas faz da noção de espaço público, em suas releituras propostas por Avritzer (2002) adaptando esse referencial ao contexto latino-americano. A partir disso, apresentaremos duas importantes idéias que nortearão a nossa análise empírica: a da constituição de espaços de compartilhamento de poder decisório entre Estado e sociedade civil – os foros públicos – e a da criação de formas de monitoramento da ação do Estado por parte da sociedade (Avritzer, 2002). Em segundo lugar, passaremos à apresentação de algumas idéias apresentadas por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) que nos permitem “operar” dentro desse tabuleiro escorregadio marcado ao mesmo tempo por reconfigurações da conjuntura política concreta e deslizamentos semânticos das “bandeiras” que acompanham que a ação política. Concentraremos-nos na apresentação dos três instrumentos analíticos que os autores propõem que sejam utilizados combinadamente para análise do contexto dos processos de democratização na América Latina: “heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, projetos políticos e trajetórias sociedade civil e sociedade política”. (Dagnino, Olvera e Panfichi, p.15, 2006). As propostas conceituais de foros públicos e mecanismos de monitoramento, apresentadas na releitura de Avritzer (2002), dentro do cenário apresentado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), constituem elementos de um dos projetos da disputa apresentada: o projeto democrático-participativo.

3.1 O “SURGIMENTO” DA SOCIEDADE CIVIL: OS ESPAÇOS PÚBLICOS E O CONTEXTO LATINO-AMERICANO

O conceito de sociedade civil ressurgiu com força no Leste Europeu e na América Latina na onda de desmantelamento de regimes autoritários que se constitui nessas regiões a partir dos anos 70 e 80 (Costa, 1997; Cohen e Arato, 1992). Seu renascimento, no entanto não se restringe a esses contextos, tornando-se uma referência corrente em debates acadêmicos e mobilizações sociais, em épocas próximas, também nas democracias liberais dos países “centrais” (Costa, 1997). Esse conceito, em muitas das vertentes de seu ressurgimento, representava uma resposta às limitações de diferentes sistemas políticos no que diz respeito não só à demanda por novos e mais efetivos canais de participação e representação política, mas também à busca por ampliar o terreno da política para além do âmbito institucional. Essas demandas são originadas da atuação de novos atores não-institucionais com seus pleitos e formas próprias de intervenção política. A atuação desses atores, em importantes correntes do conceito de sociedade civil, foi caracterizada como situada num campo de ação que preserva sua autonomia em relação aos atores e estruturas das esferas do Estado e do mercado e questiona os processos de mercantilização e burocratização das relações sociais aos quais essas duas esferas estão associadas (Avritzer, 1994; Costa, 1997). A obra de Cohen e Arato (1992 *apud* Avritzer, 1994) é um importante marco teórico de síntese dessa vertente recente do conceito de sociedade civil que aponta para a existência de uma esfera da vida social que esteja para além da arena do mercado e do Estado sem pretender, no entanto, substituir essas esferas.

No âmbito da América Latina, nos anos 70 e 80 estavam em curso muitos processos de desmantelamento de ditaduras e decorrentes transições para regimes democráticos. Tais processos ocorreram em associação com a emergência de relevantes atores fora do âmbito político-institucional. Esses atores passam, com o tempo, a ser considerados um importante fator histórico nas postulações a respeito dos rumos desses processos. Tal avaliação não deixa de estar presente, por exemplo, nas próprias teorias da transição e da consolidação democrática, que reavaliam a função da participação não-institucional atribuindo a ela o papel – coadjuvante – de reconfigurar a composição e as relações de força na arena fundamental da disputa: o âmbito político-institucional (Avritzer, 2002). Nessas leituras, os rumos das democratizações são analisados à luz de um embate entre elites políticas democráticas e autoritárias focado na centralidade da sociedade política e em direção à consolidação de instituições e práticas inscritas no marco representativo-eleitoral (Dagnino, Olvera e Panfichi,

p.15, 2006).

Para além das teorias de transição e consolidação, em meados dos anos 90, o papel dos atores não-institucionais nos processos de democratização ganha uma série de outras interpretações. Uma dessas correntes são as leituras baseadas no conceito de espaços públicos. Nestas, à emergência de uma tal sociedade civil²², passa-se a atribuir o potencial de dar partida a um processo não mais de consolidação, mas de redefinição do modelo democrático em seu marco representativo-eleitoral. A sociedade civil ocupa papel importante nessa rediscussão do sentido da democracia e do lugar da política. Sua emergência desencadeia tanto a constituição de espaços de interação envolvendo novos movimentos societários e outros atores não-institucionais quanto o surgimento de experiências inovadoras de participação política institucionalizadas no próprio âmbito do Estado. Dentre essas experiências, cabe citar os conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, mesas de concertação, conselhos cidadãos, mecanismos de prestação de contas, monitoramento e alguns tipos de parcerias sociedade-Estado. (Avritzer, 1994; Avritzer, 2002; Santos e Avritzer, 2002; Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Nessa literatura, esses espaços de interação política entre atores não-institucionais e essas experiências inovadoras são vistos como a constituição de espaços públicos nos quais se desenvolve a possibilidade de diálogos horizontais em torno da questão do bem comum e da aceitabilidade das ações do Estado.

Essa literatura focada no conceito de espaços públicos vale-se em grande medida do arcabouço teórico fornecido pela abordagem da democracia deliberativa para interpretar a natureza e as potencialidades da emergência de novos atores não-institucionais nos recentes processos de democratização latino-americano (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). A formulação da democracia deliberativa tem como o seu principal alicerce contemporâneo as teorizações de Jürgen Habermas sobre o fenômeno histórico do surgimento de espaços públicos na Europa Ocidental. Esse referencial é resgatado e adaptado ao contexto latino-americano. Como diz Avritzer (1994): "... o conceito de sociedade civil transforma a abordagem habermasiana de um diagnóstico do Ocidente em uma teoria que permite o

²² Levantam-se duas importantes inspirações teóricas para a acepção de sociedade civil em questão. De um lado, as teorias contemporâneas da sociedade civil, dentre elas a contribuição de Gramsci ao revisitar as teorias tanto de Hegel quanto de Marx sobre o conceito. E, de outro lado, a contribuição teórica de Habermas, especialmente no que diz respeito à apresentação da lógica da racionalidade comunicativa, em contraposição à lógica estratégica do sistema relacionada ao mercado e o Estado (Avritzer, 1994). A obra de Cohen e Arato (1992 apud Avritzer, 1994) é um importante marco teórico de síntese dessa vertente recente do conceito de sociedade civil que aponta para a existência de uma esfera da vida social que esteja para além da arena do mercado e do Estado. Sociedade civil essa que, sem o propósito de substituir ou englobar essas duas últimas arenas, interage com elas. (Teixeira, 2001).

entendimento da natureza dos processos de democratização ocorridos nos anos 80.”

3.1.1 A proposta da democracia deliberativa: horizontes democráticos por trás da noção de espaços públicos

Habermas, a partir da observação histórica da emergência de “públicos” burgueses nas sociedades européias modernas, descreve o processo de constituição de espaços públicos por meio dos quais os cidadãos – burgueses –, considerados igualmente, demandam por publicidade e por justificação moral das ações dos governantes (Avritzer, 1994). Sua proposta é formulada no sentido de caracterizar um processo histórico que tem suas origens no século XIX e que caracteriza a ação de certos setores das burguesias européias. Com isso, Habermas demonstra a possibilidade de que o conjunto dos cidadãos, sem destituir o espaço da representação eleitoral e da burocracia que administra o Estado, desenvolva uma relação consciente com a formulação e gestão da coisa pública por meio da interação argumentativa. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) em referência a essa postulação da constituição de espaços públicos²³ que Habermas realiza por meio do resgate desse conceito ainda em meados dos 60, diz: “[...] trata-se da abertura de espaços onde se debatem assuntos públicos, isto é, o interesse coletivo, questionando assim o direito dos governantes de monopolizar as decisões e abrindo espaços para a crítica.” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p.24).

A partir dessa interpretação histórica, formula-se um modelo de democracia que idealmente se assenta: (1) na existência de espaços não estatais – esfera pública – por meio dos quais os indivíduos, interagindo face-a-face, têm a possibilidade de debater as ações tomadas pelas autoridades públicas, debater a aceitabilidade moral de relações privadas de dominação e mover atitudes contra o Estado, se necessário; (2) na independência, conquanto não desconexão, dessa esfera pública em relação ao Estado; e (3) no potencial dessa esfera pública em alimentar o domínio da política com atores e processos democratizantes (Avritzer, 2002). É a partir desses elementos que se postula a possibilidade de processos de constituição de consensos²⁴ normativos acerca do bem comum. Esses consensos ocorreriam por meio da interação discursiva entre os cidadãos nos espaços públicos e regulariam os processos que ocorrem no âmbito do sistema político.

23 Apesar de muitas vezes se diferenciar conceitualmente esfera pública e espaço público – como, por exemplo, a distinção apresentada por Teixeira (2001) –, neste trabalho não adotaremos distinção conceitual entre esses termos.

24 Mais do que propriamente um método para a tomada de decisões em contraposição à votação, a noção de consenso aqui adquire a idéia de julgamentos coletivos provisórios e suficientes para delinear percepções acerca do bem comum.

As formulações precedentes que delineiam as idéias fundamentais presentes na abordagem da democracia deliberativa nos parecem possuir pontos de confluência e também pontos de inflexão em relação ao modelo democrático-elitista. Em primeiro lugar, a abordagem deliberativa ratifica a compreensão da democracia com base primordialmente numa dimensão procedimental. Isto é: a idéia de que a democracia não corresponde a um universo específico de valores; de que seus fundamentos de legitimidade não estão em levar os cidadãos a decisões orientadas numa direção específica tomada *ad hoc* como a vontade geral da coletividade. O fundamento da democracia estaria nos procedimentos que norteiam o processo de tomada de decisões em seu âmbito. Nesse sentido, a democracia deliberativa compartilha preceitos com o modelo democrático-elitista confluindo para a idéia da democracia mais como método do que como substância. Por outro lado, a abordagem deliberativa pensa o procedimentalismo democrático para além das regras de seleção e competição entre elites que definem o marco representativo-eleitoral. Essas regras são centrais no modelo democrático-elitista em função da incorporação da noção de contraposição entre elite e massa. Na abordagem deliberativa, se a democracia não prescinde da constatação de determinadas procedimentos a fim de garantir sua efetividade, esses procedimentos devem ser buscados não só em regras do âmbito institucional, mas também em processos societários que estão para além da participação em eleições – isto é, seleção periódica de minorias governantes –. Esses procedimentos que dão fundamento à democracia correspondem, em nível societário, aos processos de constituição de consensos normativos que se dão nos espaços públicos. Esses consensos normativos não resultam propriamente em concepções absolutas de bem comum – de uma vontade geral –, mas sim em orientações contra as formas de dominação privada que recorrentemente tentam colonizar o âmbito institucional. Com isso não se afirma a possibilidade de se perceber por meio de uma razão absoluta o que seria o bem comum, mas se admite a possibilidade de se perceber e acusar por meio do exercício de uma denominada “razão comunicativa” em que medida determinadas estruturas desfocam o bem comum como norte – mesmo que não atingível. (Santos e Avritzer, 2002; Avritzer, 2002)

Em segundo lugar, a proposta habermasiana visa transcender o marco representativo-eleitoral sem romper com importantes caracterizações relativas ao modo de funcionamento da sociedade e do Estado no contexto da modernidade Ocidental. Compreende-se o papel da competição política e a complexificação das formas de administração que se dão no âmbito do Estado. Esses processos parecem não poder ser substituídos por “fórmulas mágicas” que não comprometam a capacidade de atuação do Estado que busca se legitimar por meio de uma estrutura racional-legal. No entanto, a abordagem deliberativa propõe a possibilidade de um

exercício da política orientada por meio da razão para além da estrutura racional-legal do Estado a partir de outro tipo complementar de razão: a racionalidade comunicativa, que está associada à possibilidade de um debate livre e horizontal que se busca no âmbito da esfera pública. Inferem-se potencialidades comunicativas particulares ao âmbito não institucional que se encontram na interação dos atores nos espaços públicos. (Avritzer, 2002).

A proposta democrático-deliberativa constitui-se, portanto, como uma espécie de síntese entre, de um lado, a possibilidade de constituição de consensos normativos acerca do bem comum que desfocam a seleção e competição de elites como procedimento central do exercício democrático e, de outro, o reconhecimento dos processos de complexificação das relações sociais que marcam irremediavelmente o contexto da modernidade. Nos permitimos dizer que o modelo democrático-deliberativo se associa – “sem abraçar o pacote todo” – a importantes preceitos do referencial da democracia liberal, como, por exemplo, a defesa do espaço de autonomia dos indivíduos frente a afirmações de um bem de comum absoluto a ser perseguido pelo Estado e o pluralismo valorativo decorrente disso, fundamentando o procedimentalismo democrático. Por outro lado, não ratifica as soluções, influenciadas pelas teorias elitistas da política, que levam à afirmação do marco representativo-eleitoral como a questão central da democracia.

É preciso se considerar as incontáveis críticas formuladas em relação ao modelo da democracia deliberativa e os sentidos desses questionamentos. Por um lado, essa abordagem é recorrentemente criticada em relação ao caráter de sua proposta normativa. Outros a criticam por ser uma proposta normativa, alegando que essa abordagem é somente uma espécie de “tratado filosófico” e carece de potencial de se conectar com a realidade. Há também críticas e redefinições do modelo democrático-deliberativo por aqueles que, entendendo-o como um referencial tanto normativo quanto descritivo – isto é, que visa ao mesmo tempo descrever a realidade e intervir em alguma medida em seus rumos –, o reformulam em suas limitações e o readaptam a novos contextos. Sem irmos mais a fundo no extenso leque de críticas à abordagem da democracia deliberativa, nos concentraremos em algumas relevantes observações apresentadas por Avritzer (2002) no que diz respeito à sua aplicação no contexto latino-americano e algumas redefinições conceituais decorrentes.

3.1.2 O contexto latino-americano e a institucionalização de foros públicos e mecanismos de prestação de contas

O cenário e os atores políticos aos quais a idéia de espaços públicos está associada

originalmente são bem diferente do contexto e dos atores envolvidos nos processos de democratização latino-americanos. Uma melhor compreensão do potencial de rediscussão dos significados da democracia que acompanha a emergência da sociedade civil nessa leitura demanda, portanto, que sejam feitas reconfigurações na própria abordagem. Avritzer (2002) contribui bastante para essa reconfiguração avaliando uma série de críticas gerais ao modelo proposto por Habermas e oferecendo propostas que se encaixam especificamente ao contexto latino-americano.

Analisando estudos de casos sobre determinadas experiências nos processos de democratização no Brasil, México e Argentina, Avritzer (2002) propõe que, em contraposição ao desafio de institucionalização do conflito político²⁵ que acompanha a primeira e segunda onda de democratização, os desafios presentes na consolidação democrática em sua terceira onda são outros. O autor argumenta que a tensão central presente nos recentes processos de democratização na América Latina se dá entre, de um lado, a constituição de espaços públicos inclusivos e participativos e, de outro, o fortalecimento de outros meios mais tradicionais de controle e gestão do aparato estatal. Essa tensão descreve dois projetos de democracia distintos. Em suas palavras:

There is a tension between democracy as a form of societal organization that involves demands for accountability, respect for rights and democratic practices at the local level, and the expansion of political rights, and democracy as a form of organization of political competition among groups and state administration. [...] The essential point is that the two levels may not coincide and that, in late democratization situations, tensions between an open, egalitarian public space and a more closed and hierarchical political society may endanger democracy itself.
(Avritzer, 2002, p.6)

A partir dessa caracterização, sua abordagem se distancia de interpretações alinhadas ao preceito fundamental do modelo democrático-elitista: a contradição elite-massa. As formulações acerca da democracia baseadas no conceito de espaço público, fortemente inspiradas nas formulações de Habermas, em contraposição ao elitismo-democrático²⁶,

25 Associado à dicotomia mobilização x institucionalização.

26 Avritzer (2002) apresenta, além dos estudos centrados no conceito de espaço público, duas outras tradições teóricas alternativas ao elitismo democrático. Primeiramente, o Republicanismo, o qual a associa a autores como Arendt, Held e Barber, com forte influência nas idéias de Rousseau. Em segundo lugar, o Pluralismo, que apesar das próprias assimilações que o elitismo-democrático faz de alguns de seus elementos, mantém, em algumas de suas vertentes, elementos que provêm a possibilidade de uma abordagem alternativa da democracia. Avritzer faz referência principalmente a Dahl.

constituem o referencial que melhor permite avaliar os riscos e potencialidades desse cenário. No entanto, sem absorver acriticamente esse referencial, Avritzer (2002) propõe três grandes reformulações que orientam o referencial teórico a uma avaliação descritivo-normativa da tensão apresentada.

A primeira reformulação refere-se aos atores associados ao processo de constituição de espaços públicos. Ao passo que dentro do contexto que inspira sua formulação conceitual a noção de espaços públicos está associada ao papel jogado por certos setores da burguesia européia, no contexto latino-americano sua constituição estaria associada ao papel jogado pelos movimentos sociais. Essa substituição de atores permitiu refutar críticas que acompanhavam a noção de espaços públicos no sentido de que esses espaços responderiam à organização de somente determinados públicos sociais, sem incorporar propriamente a diversidade cultural que compõem as sociedades em que estão circunscritos. No sentido dessa crítica, os espaços públicos seriam, em sua gênese, um campo para públicos burgueses, masculinos e brancos e por isso avaliariam a questão do interesse público a partir da negação de identidades que não a compõem. A substituição dos “públicos burgueses” pelos “novos movimentos sociais” fortalece as potencialidades dos espaços públicos enquanto um instrumento tanto de expressão pública da diferença e reconhecimento mútuo de novas identidades quanto de publicização de temáticas e de luta em torno do reconhecimento das mesmas enquanto questões políticas.

Em segundo lugar, Avritzer (2002) reavalia a natureza da relação entre esses os espaços públicos e o Estado. Em sua acepção habermasiana os espaços públicos possuem um potencial meramente defensivo em relação aos *outputs* originados das ações no âmbito do Estado. Mesmo sua primeira redefinição – substituindo os “públicos burgueses” pelos movimentos sociais –, reconhece Avritzer (2002), não responderia, dentro do modelo teórico habermasiano, a uma modificação na natureza dessa relação. A explicação para essa natureza reside no complexo sistema social desenhado por Habermas no que diz respeito à contraposição que traça entre “mundo da vida” e “sistema”. A fim de reavaliar essa natureza defensiva, Avritzer (2002) recorre a releituras cunhadas entre autores vinculados à própria abordagem de espaços públicos no que diz respeito à possibilidade de se originarem novas formas de organização burocrática a partir das potencialidades comunicativas que compõem o contexto da modernidade. O autor, apostando nessa possibilidade, sugere então que tanto movimentos sociais quanto associações voluntárias têm potencial de gerarem novas formas de organização. Mais ainda, essas inovações não só redefinem o padrão organizacional desses atores que compõem os espaços públicos, mas também impactam nos desenhos institucionais

da máquina estatal, em seus mecanismos de agregação de interesse. Do possível impacto dessas novas formas de organização na redefinição dos desenhos institucionais das estruturas do Estado, Avritzer (2002) infere um potencial ofensivo dos espaços públicos.

Em terceiro lugar e, por fim, Avritzer (2002) apresenta a principal reformulação que propõe à abordagem de espaços públicos. Nessa reformulação, ele avalia a maneira como as potencialidades inscritas em suas duas primeiras reformulações podem transformar o próprio sistema político, para além das transformações que geram em nível societal. Em outras palavras, o autor analisa como os processos de expressão de diferenças e reconhecimento de identidades, de apresentação e politização de novos temas, e de constituição de novas formas organizativas de agregação de interesses podem transcender o âmbito dos espaços públicos e gerar impactos significativos no âmbito do sistema político. Nesse sentido, ele parte da crítica formulada em relação à incapacidade dos espaços públicos de redefinir o sistema político – e a própria democracia – caso se restrinjam a processos de interação horizontal entre os cidadãos. Corroborando com essa limitação dos espaços públicos em seu referencial habermasiano, Avritzer (2002) avalia que há nessa perspectiva certa falha em conectar os consensos normativos que se dão nos espaços públicos e os processos institucionais que geram normas jurídicas e ações governamentais. Uma primeira razão para essa falha seria que Habermas limita a inter-relação entre espaços públicos e sistema político a mecanismos informais de transmissão de influência. Uma segunda razão é que a influência dos consensos normativos no sistema político se daria quase que *ad referendum*. Isto é, a desconsideração desses consensos que se dão nos espaços públicos por parte dos tomadores de decisão no âmbito do sistema político implicaria somente em problemas de legitimação por parte do Estado e desses agentes, a serem avaliados pelos cidadãos só nas eleições seguintes. Uma terceira razão é que o objeto da inter-relação entre espaços públicos e sistema político restringe-se, em Habermas, ao processo de produção de leis. Diante dessas críticas que formula, Avritzer (2002) apresenta sua terceira redefinição da abordagem: a proposta de que uma inter-relação entre espaços públicos e sistema político que gere impactos significativos neste último prescinde de mecanismos que definam em termos institucionais essa interação. Em outras palavras, Avritzer (2002) sugere a institucionalização de arenas e instrumentos de interação entre espaços públicos e sistema político. Assim, à luz dos processos de democratização no âmbito da América Latina e das experiências de inovação institucional constatáveis nesses processos, Avritzer (2002) propõe a caracterização de dois tipos de inovações que corresponderiam a essa institucionalização: os foros públicos e os mecanismos de prestação de contas.

Os foros públicos referem-se a arenas de debate e de tomada de decisões que conjugam a participação de agentes do sistema político e atores não-institucionais vinculados aos processos de constituição de espaços públicos. Em outras palavras, são espaços reconhecidos pelo Estado nos quais as prerrogativas formais de participação no processo decisório são compartilhadas entre atores sociais e agentes estatais. Esses espaços constituem procedimentos de mediação mais claros – e provavelmente mais efetivos – entre as articulações que ocorrem em âmbito societal acerca do interesse público e os processos de tomada de decisão que resultam nos *outcomes* do sistema político. Em adição a isso, esses mecanismos são capazes de potencializar as próprias articulações que ocorrem em âmbito societal sobre determinado tema quando as projetam na agenda institucional do Estado.

Os mecanismos de prestação de contas, em complemento aos foros públicos, dizem respeito a formas de monitoramento do sistema político por parte dos atores da sociedade civil. Nesse tocante, cabe ressaltar que para monitorar as ações do sistema político, é preciso que os atores não-institucionais – tanto os cidadãos individualmente quanto atores coletivos – sejam capazes de compreendê-los. Ao mesmo tempo, o Estado é incapaz de prescindir da complexidade administrativa que o caracteriza no contexto da modernidade. Assim, a proposta de instituição de mecanismos de monitoramento baseia-se num cuidadoso equilíbrio entre considerar a importância da complexidade administrativa do Estado e, ao mesmo tempo, buscar ampliar o acesso de não-técnicos aos processos que se dão no sistema político. Esses mecanismos visam, nesse sentido, a possibilidade de tornar mais inteligíveis para os cidadãos a maneira como, no âmbito do Estado, ligam-se as decisões tomadas com as ações administrativas empreendidas em função dessas decisões.

A institucionalização de foros públicos e de mecanismos de monitoramento do Estado sintetizam em grande parte a reformulação proposta por Avritzer (2002). Eles dão materialidade à proposta de constituição de espaços públicos inclusivos e participativos apresentando a forma como os mesmos são capazes de impactar no sistema político e nesse sentido contribuir, num plano mais geral, para a própria redefinição dos significados ideais e práticos da democracia. O valor desses mecanismos está associado não só ao seu conteúdo normativo enquanto proposta, mas à sua capacidade de interpretar as novas experiências de participação no âmbito do Estado que emergem no contexto latino-americano.

Da proposta democrático-deliberativa enquanto referência alternativa ao modelo democrático-elitista, desembocamos em dois conceitos bastante concretos: os foros públicos e os mecanismos de monitoramento. Sem desconsiderar possíveis diferenças em termos de pressuposições teóricas, é possível associar as formulações de Avritzer (2002) acerca de foros

públicos e mecanismos de monitoramento a outra leitura em relação ao contexto político no qual elas se inserem. Essa outra leitura recentemente apresentada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) será nosso referencial para entendermos o tabuleiro em que ocorre a tentativa de institucionalização e consolidação de foros públicos e mecanismos de monitoramento.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) avaliam que existe um campo de debate compartilhado por um conjunto de referências teóricas em torno de uma questão em comum: a “necessidade de repensar as relações entre o Estado e a sociedade como eixo articulador da reflexão sobre a democracia.” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p.21) Entre os referenciais que compõem esse campo, os autores referem-se “às teorias contemporâneas da democracia participativa, da democracia deliberativa, da sociedade civil e dos movimentos sociais.” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p.21) Conjugando-se as críticas e propostas presentes nesses referenciais, sugerem a leitura do cenário da disputa em torno da construção democrática na América Latina a partir de três questões analíticas: a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, projetos políticos e trajetórias sociedade civil-sociedade política.

3.2 A DISPUTA EM TORNO DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA E SUAS REDEFINIÇÕES

3.2.1 A noção de projetos

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) observam que o processo político na América Latina é disputado, em termos gerais, por três principais projetos políticos. A disputa central, na maioria dos países, se estabelecerá entre o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal. O terceiro, seria o projeto autoritário que, em função da grande aceitação da democracia como idéia no contexto hodierno, se encontraria em estado de latência em suas versões mais clássicas – declaradamente antidemocráticas.

A identificação desses projetos e da relação entre eles prescinde de uma análise combinada de uma série de variáveis referentes aos atores que compõem a disputa. Em primeiro lugar, isso está relacionado com a própria dimensão dos elementos que compõem a noção de projetos. Estes não estão circunscritos a um conjunto de linhas programáticas apresentadas e defendidas pelos atores no nível do discurso. A noção de projetos tem uma dimensão mais ampla que tenta articular as seguintes características: (1) Os projetos políticos consideram as intencionalidades dos atores como componente fundamental da ação política. Nesse sentido, considera-se que questões estruturais, recursos e oportunidades condicionam o campo de escolha dos atores políticos, mas não determinam suas escolhas. (2) Os projetos

políticos nem são só meras representações sobre a realidade nem somente um conjunto de ações práticas. Constituem exatamente uma unidade entre crenças, interesses, concepções de mundo e também ações práticas vinculadas a essas representações. Isto é, unidade entre representações e ações²⁷. (3) Os projetos políticos não dependem da existência de programas políticos expressos. Isto quer dizer que a expressão de um projeto político não é identificada necessariamente por formulações sistematizadas e abrangentes que explicitem o modo como suas representações devem refletir em ações práticas. (4) E, por fim, os projetos políticos são atravessados por várias dimensões, orientando e reorientando as formas que assumem²⁸.

Além das próprias características intrínsecas à noção de projetos, a identificação dos mesmos e das relações que estabelecem entre si é obscurecida pela forma como se constituem as disputas entre esses projetos. Essas disputas, em conjunto com limites oriundos das condições concretas para a implementação dos projetos, redefinem, ao longo do tempo, seus conteúdos. Discursos que assumem certa projeção podem ser incorporados com conteúdos próprios por projetos adversários, como, por exemplo, a própria re-significação promovida pelo projeto neoliberal em relação à idéia de sociedade civil. Também, as trajetórias dos atores que portam esses projetos podem produzir deslocamentos no conteúdo ideal e prático desses projetos, como, por exemplo, a migração de atores não-institucionais para postos de governo e as novas oportunidades e limites que isso gera.

No entanto, as dificuldades de identificação dos projetos não implicam propriamente numa limitação ao potencial de análise empírica dessa categoria analítica. A caracterização apresentada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) tem justamente como um de seus sentidos apresentar instrumentos analíticos que possam responder aos déficits analíticos que a reconfiguração do tabuleiro em torno da disputa democrática gera nos referenciais teóricos que buscam interpretá-la. O conteúdo e os fundamentos centrais dos dois principais projetos em disputa – o democrático-participativo e o neoliberal – são bastante distintos. No entanto seus discursos se aproximam. Ambos assumem bandeiras como participação e valorização da cidadania, mas atribuem a essas “palavras de ordem” significados ideais e práticos bem diferentes²⁹. O projeto democrático-participativo tem como fundamento central a busca pelo aprofundamento da democracia, redefinindo a natureza da relação entre sociedade e Estado e

27 Os autores também se referem a essa característica como “[...] vínculo indissolúvel entre a cultura e a política que ela expressa.” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p.39)

28 “...é preciso reconhecer que os projetos políticos, embora presididos pela dimensão societária, serão sempre combinações de uma variedade de dimensões, com pesos e ênfases variáveis na configuração de cada projeto.” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p.41). Esses autores apresentam as seguintes dimensões: relação entre dimensões coletivas e individual; dimensão de classe; dimensão organizacional ou institucional e dimensão estatal.

29 Nos aprofundaremos no conteúdo dos projeto democrático-participativo ao longo da parte empírica.

buscando transcender o marco representativo-eleitoral como foco central dessa relação. O projeto neoliberal, por sua vez, mesmo assumindo muitas vezes um repertório discursivo que contempla termos como “cidadania”, “participação” e “sociedade civil” não buscaria transcender esse marco. Os conceitos de foros públicos e mecanismos de monitoramento, com base em seu potencial de transcender o marco representativo-eleitoral, são apresentados associados às representações e ações que constituem o projeto democrático-participativo.

A identificação e estudo do projeto democrático-participativo, destacando a questão da institucionalização de foros públicos e mecanismos de monitoramento, torna-se assim uma orientação norteadora dessa pesquisa. Mas essa identificação prescinde de mais dois instrumentos analíticos do cenário: a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, e as trajetórias sociedade civil-sociedade política.

3.2.2 O mosaico da sociedade civil: nem tanto a terra nem tanto o céu

Nos últimos anos, existe uma série de esforços no sentido de reavaliar a idéia de que o potencial de redefinir a natureza das relações Estado-sociedade estaria automaticamente vinculado aos atores da sociedade civil. Não se coloca em questão o papel histórico da emergência dessa esfera, no entanto se reavalia o caráter laudatório com que esse potencial foi proclamado. Não só as novas experiências de relacionamento Estado-sociedade civil não corresponderam, muitas vezes, às expectativas sobre elas depositadas, mas também a composição dessa sociedade civil foi reavaliada.

As análises empíricas de muitos casos de relacionamento Estado-sociedade civil levaram à percepção de que, contrariamente aos diagnósticos mais otimistas, esses encontros, em geral, produzem políticas fragmentadas, setorializadas, pontuais, compensatórias e paliativas (Dagnino, 2002). Além disso, é preciso se considerar que mais do que um nascedouro de projetos políticos e práticas democratizantes marcada por uma lógica de relacionamento horizontal e livre e pela busca da emergência de consensos, a sociedade civil é um campo de disputa política (Fraser, 1992; Abers e Keck, 2007). Esse campo envolve conflito e disputa por poder entre visões políticas bem distintas e, muitas vezes, antagônicas. A sociedade civil é permeada, nesse sentido, tanto por concepções e práticas inovadoras e progressistas, quanto por concepções e práticas conservadoras ou reacionárias. De acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006):

Sem que até agora tenhamos um balanço completo desse processo, o certo é que o debate sobre o potencial democrático da sociedade civil na América Latina parece hoje superado.[...] perdeu-se o perfil crítico que a idéia de sociedade civil continha em meados dos anos de 1990. (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 21)

No entanto, a despeito da heterogeneidade de orientações e práticas políticas dos atores da sociedade civil e mesmo que seja difícil sustentar empiricamente que uma lógica de ação horizontal e de busca de consensos seja o elemento definidor dessa esfera, é possível se constatar que a sociedade civil constitui, de fato, um nascedouro fundamental de novos ideais e práticas políticas. Isso se explica tendo em vista que os processos societários não estão sujeitos aos mesmos condicionantes estruturais que marcam a esfera do Estado. Tal fato proporciona ao âmbito societal grandes potencialidades e uma função imprescindível no esforço de construção de uma nova institucionalidade para a democracia. As observações precedentemente apresentadas das reformulações propostas por Avritzer (2002) atualizam essa questão no contexto latino-americano, apresentando potencialidades de que processos societários desemboquem em expressão de diferenças, no reconhecimento de novas identidades, na politização de novos temas e no desenvolvimento de inovações institucionais.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), argumentam que os projetos políticos são fruto da combinação de variáveis em uma série de dimensões. Uma dessas dimensões seria a dimensão institucional. A análise do Estado, em relação a essa dimensão, denota que a esfera estatal é portadora de uma série de especificidades que condicionam³⁰ – mas não determinam – como projetos políticos distintos se desenvolvem no âmbito de seu aparato e da sociedade política. Sobre esses contingenciamentos institucionais do Estado, os autores afirmam:

Com relação ao Estado é importante ir além da consideração da dimensão organizacional/institucional e reconhecer sua especificidade como “instituição”, derivada do seu lugar na sociedade nacional, no âmbito das relações internacionais, e das funções particulares exclusivas que desempenha. Com base nelas, que incluem desde suas funções básicas de assegurar o processo de acumulação capitalista e produzir a sua legitimidade com respeito ao conjunto da sociedade, até a preservação da governabilidade, para mencionar algumas, é preciso reconhecer, em projetos políticos formulados no interior do aparato do Estado ou para ele transferidos, o peso de uma “dimensão estatal”. (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p.41)

³⁰ Esses condicionantes já não são mais as determinações estruturais que diferenciam Estado e sociedade civil no campo das teorias da sociedade civil.

Um menor condicionamento institucional em relação ao nível do Estado é a condição propiciadora das potencialidades democratizantes da sociedade civil. Da conversão dessas potencialidades em impactos no sistema político, ressalta-se a contribuição dos foros públicos e dos mecanismos de monitoramento (Avritzer, 2006).

Por fim, é importante lembrar que a heterogeneidade da sociedade civil não se resume à presença de distintos projetos políticos entre seus atores. Num conjunto de atores políticos vinculados a um mesmo projeto encontram-se formas diversas de organização interna, de ação coletiva, de relacionamento com a institucionalidade, de exercício de representação política dos cidadãos, entre outras formas de distinção. Essa multiplicidade constitui, por si, um aspecto valioso do ponto de vista da construção democrática.

Voltando-se agora à frase: “O mosaico da sociedade civil: nem tanto a terra nem tanto o céu”, entende-se agora que o mosaico diz respeito ao caráter heterogêneo da sociedade civil. Com relação a “nem tanto o céu”, denota-se a crítica a uma visão idealizada da sociedade civil em contraposição ao Estado. Com relação à expressão “nem tanto a terra”, denota-se o fato de que o caráter heterogêneo da sociedade civil não corresponde a dizer que esse espaço não tenha potencialidades democratizantes que não podem emergir do âmbito do sistema político. Na metáfora da sociedade civil como mosaico, os diversos pedaços que a compõem, distintos em termos de “formas, cores e posições”, podem, em si, ilustrar uma pluralidade associativa de efeitos democratizantes e também podem, em seu relacionamento com outras esferas, ilustrar uma capacidade de iluminar novas concepções e práticas políticas, gerando inovações sociais e institucionais.

3.2.3 O Estado: entre projetos políticos e condicionamentos institucionais

O Estado, enquanto conjunção entre sociedade política e aparato estatal, é marcado, assim como a sociedade civil, por uma heterogeneidade interna que transcende a questão da diversidade de projetos políticos que nele se apresentam. No que diz respeito ao aparato estatal, sua diversidade interna se expressa em pelo menos três âmbitos. Em primeiro lugar, é preciso se levar em consideração que as instituições do Estado se constituem em ciclos políticos distintos fazendo com que o atual marco institucional do Estado seja constituído por uma gama diversificada de instituições originadas de momentos políticos bem diferentes na história brasileira. Em segundo lugar, a divisão das instituições do Estado em três poderes e mais organismos autônomos distribui, dentro do mesmo aparato estatal, prerrogativas e responsabilidades diversas. Em função disso, são encontrados recursos e oportunidades

diferentes em suas instâncias em relação à implementação de cada um dos projetos em disputa. Por fim, a estrutura federativa do Estado que o divide em plano nacional, estadual e municipal também estabelece recursos e oportunidades distintas no sentido acima (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

Soma-se a esses elementos de heterogeneidade do aparato estatal, o fato do sistema político brasileiro se caracterizar pela noção de presidencialismo de coalizão, definindo um padrão bastante particular de competição e barganha entre atores da sociedade política no âmbito do Congresso Nacional e do Governo Federal. Esse padrão determina uma grande variabilidade de projetos entre os grupos políticos que chefiam as instâncias do Poder Executivo. No Legislativo, esse padrão condiciona fortemente a ação dos parlamentares a sua relação com a Presidência da República e com a coalizão de apoio ao governo. A partir dos elementos acima, compõe-se a heterogeneidade do aparato estatal e da sociedade política, fortemente condicionada pelos processos institucionais que norteiam ou, até mesmo, definem o âmbito estatal.

3.2.4 As trajetórias sociedade civil-sociedade política

Um aspecto importante da abordagem apresentada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) chama a atenção para o impacto da trajetória dos indivíduos na implementação dos projetos aos quais estão associados. Em especial, cabe notar as migrações de indivíduos da esfera da sociedade civil para o âmbito do Estado.

Essas migrações têm um sentido ambíguo. Respondem, por um lado, por grandes oportunidades no sentido de realizar importantes propostas que compõem os projetos aos quais os indivíduos mais se identificam. Por outro, geram redefinições nos projetos. A migração para o Estado não só os insere num cenário no qual a correlação de forças entre projetos políticos é bastante distinta, mas os coloca diante de outras oportunidades e limites em termos de condições concretas para implementar suas propostas.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) destacam especialmente três aspectos em relação a essas mudanças no local de fala e de ação prática. Em primeiro lugar, nem sempre as migrações para o âmbito da sociedade política geram efeitos democratizantes nos *outputs* do sistema político. Em segundo lugar, essas migrações podem gerar relevantes redefinições nos projetos aos quais esses indivíduos estão associados. Em terceiro lugar, essas trajetórias muitas vezes apontam para a necessidade de se avaliar os projetos políticos a partir de uma conjugação entre dimensão coletiva da ação política e a dimensão pessoal da vida desses indivíduos.

3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

3.3.1 Conciliando matrizes teóricas

É na possibilidade de conjugar essas duas recentes leituras que desenvolveremos nossa análise empírica. Se o cenário é primordialmente dado pela disputa em torno da construção democrática descrita por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), os elementos que analisaremos com maior ênfase dizem respeito a formulações apresentadas mais profundamente sob o enfoque de Avritzer (2002) a respeito da instituição de foros públicos e mecanismos de monitoramento da ação do Estado por parte da sociedade. Algumas questões teóricas precisam ser levadas em conta nessa combinação de referenciais. A proposta de Avritzer (2002) reatualiza o referencial democrático-deliberativo mantendo um elemento imprescindível à complexa leitura apresentada por Habermas sobre uma disjunção entre “sistema” e “mundo da vida”: as potencialidades comunicativas que caracterizam o âmbito societal e que permitem a constituição de espaços públicos. Em função disso, sua proposta de institucionalização de mecanismos deliberativos não se encaixa, sem que se aparem algumas arestas, no cenário apresentado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) no que diz respeito à heterogeneidade da sociedade civil e da sociedade política. A questão não é que Avritzer (2002) tenha uma visão homogeneizante e laudatória da sociedade civil. No entanto, a leitura Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) de que os diversos projetos políticos são transversais ao âmbito societal e estatal pode levar a uma desconsideração da origem do “potencial democratizante” da sociedade civil reatualizado por Avritzer (2002). Se a sociedade civil, assim como a sociedade política, é permeada não só por projetos “democratizantes”, mas também por projetos pouco democráticos, quais seriam suas virtudes particulares? Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) enfatizam que os projetos atravessam os dois âmbitos, mas são implementados e se redefinem de formas distintas em cada um desses âmbitos. Entre questões relacionadas às dimensões³¹ que condicionam os projetos políticos no Estado e na sociedade, destacam a “dimensão estatal” como parte da explicação.

Considerado essa primeira explicação acerca da conjugação entre os referenciais é preciso se considerar por outro lado que a leitura de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) acerca da sociedade civil está baseada num arcabouço teórico distinto daquele que, em grande medida, dá o alicerce das leituras de sociedade civil baseada no conceito de espaço público.

31 Esses autores apresentam as seguintes dimensões como condicionadoras dos projetos políticos em disputa: relação entre dimensões coletiva e individual; dimensão de classe; dimensão organizacional ou institucional e dimensão estatal.

Distinguindo-se da matriz deliberativa, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) avaliam que parte da lógica que estrutura a esfera da sociedade civil é similar à da sociedade política: são terrenos de poder. Assim, o âmbito societal é espaço de disputa de interesses. Nas palavras dos autores:

[...] é necessário enfatizar, nesse contexto, que a ação política não se limita à sociedade política, como a teoria da sociedade civil sustenta, mas é parte da lógica da própria sociedade civil, cujos atores, ao defender projetos na esfera pública e desenvolver ação coletiva, estão fazendo política, disputando espaços de poder e orientando a ação política. Gramsci (1982) mostra que a sociedade civil é terreno de poder e, portanto, campo da ação política. (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p.35)

Essa distinção está relacionada a uma questão mais de fundo: distintas matrizes teóricas constituem o principal alicerce de cada uma das leituras. Ao passo que Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) apresentam uma leitura de inspiração primordialmente gramsciana, Avritzer (2002) se filia majoritariamente à teoria social crítica e um de seus principais expoentes: Habermas. É no intuito de incrementar o cenário com relação às observações precedentes que apresentamos a Figura 1, que se segue. Nele se descreve a idéia de potencialidades comunicativas, associadas à possibilidade de constituição de consensos – em outras palavras, consentimentos mútuos –. Essas potencialidades se concentrariam na sociedade civil, mas não seriam uma exclusividade da mesma. Do outro lado, o campo da competição e do conflito enfatiza-se enquanto lógica de interação no âmbito da sociedade política. A cor verde significa maior potencialidade e a vermelha menor potencialidade:

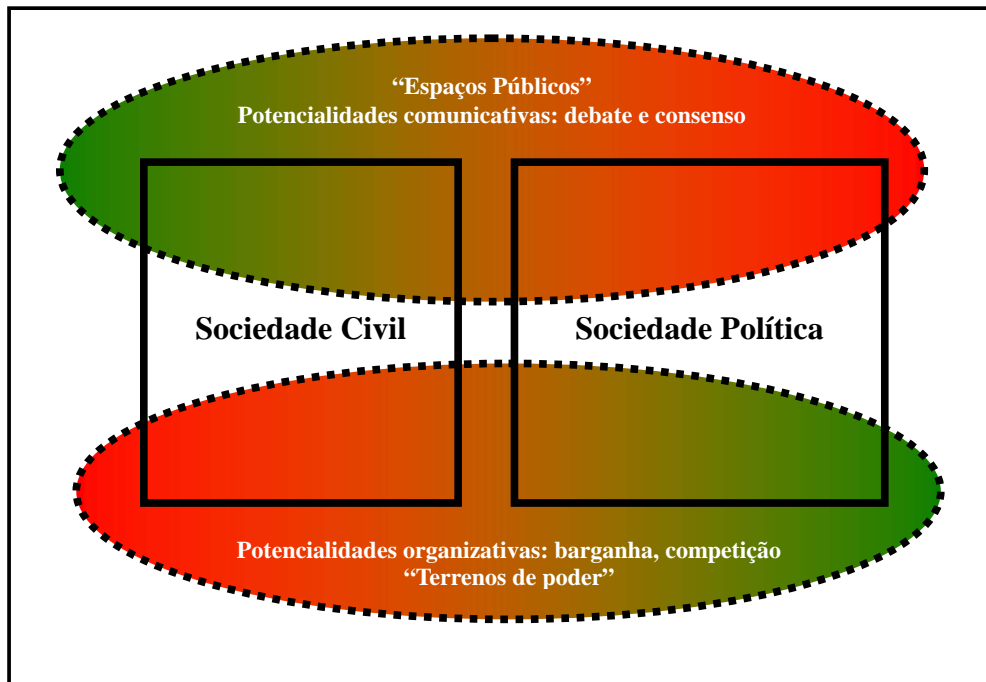


Figura 1 – Sociedade civil, sociedade política e suas potencialidades

Por sua vez, a Figura 2 ilustra as formas de mediação que interconectam sociedade civil e sociedade política, conjugando-se os referenciais:

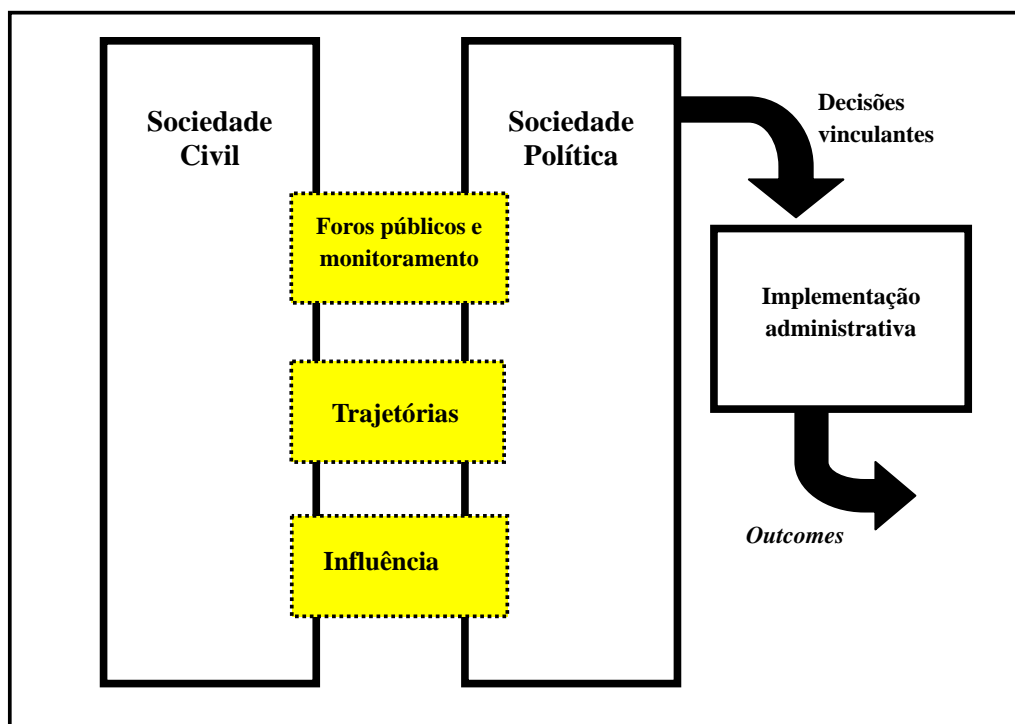


Figura 2 – Mecanismos de inter-relação sociedade civil-sociedade política

3.3.2 Introduzindo o cenário específico do estudo empírico

Com relação ao cenário, o próprio objeto deste estudo – a Comissão de Legislação Participativa e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados – já delinea *a priori* alguns aspectos importantes sobre os referenciais analíticos apresentados precedentemente. O enredo da disputa se desenvolve num *locus* específico do Estado: o Poder Legislativo Federal³². Os atores da sociedade civil diretamente envolvidos são aqueles que, além de projetos políticos compatíveis, possuem formatos que tornam viável e atraente sua interlocução direta com essas comissões. Esses formatos envolvem modo de organização interna, de ação coletiva, de relacionamento com a institucionalidade e mecanismos de representação.

Sobre trajetórias pessoais, nos concentraremos em analisar alguns indivíduos que foram determinantes para o surgimento dessas comissões. Na análise dos projetos, nos focaremos em buscar avaliar em que medida é possível identificar as comissões como mecanismos de compartilhamento de poder decisório e de monitoramento da ação do Estado. Com isso pretendemos avaliar a associação entre a emergência dessas instâncias e elementos do projeto democrático-participativo. Essa avaliação envolve tanto o impacto que geram na implementação desse projeto no âmbito sistema político quanto a forma como, a partir dessa implementação, o conteúdo do projeto é redefinido.

32 A própria especificação do estudo no âmbito da Câmara dos Deputados, gera ainda mais especificações de como se configuram os recursos e as oportunidades para a implementação dos projetos.

CAPÍTULO 4

A CRIAÇÃO DA CLP-CD E DA CDHM-CD: contextos, atores e esforços de construção da participação no Legislativo

Este capítulo busca investigar os processos de criação tanto da Comissão de Legislação Participativa (CLP-CD) quanto da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM-CD) – ambas as instâncias hoje consolidadas entre as comissões permanentes da Câmara dos Deputados –. Por meio dessa investigação, pretendemos avaliar o peso do projeto democrático-participativo no surgimento dessas comissões e as redefinições que o projeto sofre nesses processos. Para isso, nos debruçaremos na apresentação conjunta dos antecedentes históricos, da conjuntura e dos principais atores envolvidos.

A CLP-CD e CDHM-CD, enquanto comissões permanentes, não representam do ponto de vista da “engenharia institucional” do processo legislativo nenhuma peça nova. São mais duas entre inúmeras outras comissões permanentes. Em seus mecanismos de funcionamento – formais e informais –, no entanto, possuem particularidades que nos levam a pressupor uma identificação das mesmas com as noções de foros públicos e mecanismos de monitoramento do Estado. Essas noções, como vimos, estão compreendidas em nosso referencial analítico como associadas à implementação do projeto democrático-participativo no âmbito do Estado. Sem entrarmos ainda, neste capítulo, na avaliação da efetividade dessas comissões, analisaremos primeiro se de fato há, por trás delas, uma “promessa democrático-participativa”. Isto é, a nossa pergunta inicial e que corresponde a um dos objetivos desse capítulo é saber se na gênese das comissões havia uma pretensão de fazer desses espaços foros públicos ou novos instrumentos de monitoramento da ação do Estado por parte da sociedade. Assim, a partir dos antecedentes históricos, da conjuntura e dos principais atores envolvidos, pretendemos ilustrar as intencionalidades, as fontes de inspiração, os recursos e as oportunidades que determinaram o surgimento dessas comissões. Essas variáveis não só implicam a existência ou não de pretensões relativas ao projeto democrático-participativo por trás dessas comissões, mas também, caso isso se comprove, determinam as condições de

implementação desse projeto.

Especificamente sobre os atores, nos debruçaremos sobre uma análise entre trajetória pessoal, conteúdo de seus discursos e ações parlamentares. Pretendemos conectar as suas práticas à cultura por trás delas. Também, é preciso deixar claro que nosso estudo de indivíduos e de suas trajetórias não visa desconsiderar a importância da dimensão da ação coletiva no condicionamento dos processos estudados. Não se pressupõe que se constitua como condição necessária e suficiente para o surgimento dessas comissões a intervenção de alguns poucos atores. Pelo contrário, a avaliação das trajetórias pessoais é só um ponto de partida para uma análise que conjuga outras dimensões desse processo (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Por trás das trajetórias analisadas, desvelam-se, por exemplo, as mobilizações sociais, os engajamentos partidários e os processos institucionais que descrevem com bastante riqueza e sob múltiplas perspectivas o processo de redemocratização no Brasil chegando até os episódios de criação das comissões. Por meio da descrição do perfil parlamentar e da trajetória política – com possíveis migrações da “militância social” para o “engajamento institucional” – dos deputados federais que desempenharam papel destacado na criação da CLP-CD e da CDHM-CD, pretendemos auferir o vínculo dessas comissões com a natureza e os rumos assumidos pelo projeto democrático-participativo no âmbito do Estado. (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

4.1 A CRIAÇÃO DA CLP-CD

A CLP-CD foi criada no ano de 2001, como parte do pacote de propostas de aproximação entre o Legislativo e a sociedade encampado pelo novo Presidente da Casa. Em cerca de seis meses, a comissão foi criada e instalada, tendo como função fundamental acolher sugestões de matérias legislativas encaminhadas por entidades da sociedade civil. Identificamos dois atores centrais em sua criação: os deputados federais Aécio Neves e Luiza Erundina. O primeiro era o Presidente da Câmara dos Deputados quando a comissão foi criada. A idéia da comissão surgiu inicialmente como parte do programa eleitoral que apresentou como candidato à Presidência da Casa. Eleito, teve papel central em inserir com bastante êxito e celeridade a proposta de criação da comissão em espaços estratégicos, como a Mesa Diretora da Casa e o Colégio de Líderes. Luiza Erundina, por sua vez, foi a primeira presidenta da Comissão de Legislação Participativa além de importante formuladora e articuladora da criação da comissão.

4.1.1 Antecedentes históricos: fontes de inspiração da CLP-CD

À concepção e ao formato da CLP-CD pode se atribuir mais de uma fonte de inspiração. Estas fontes se distinguem não só pelas experiências históricas a que se referem, mas também com respeito à natureza das relações entre Estado e sociedade que denotam. Uma primeira fonte de inspiração diz respeito às transformações institucionais que, em nível local, estadual e nacional constituíram experiências inovadoras de participação da sociedade desenvolvidas no decorrer do processo de democratização brasileiro. No âmbito do Legislativo Federal, essas experiências emergem principalmente a partir da Constituinte. Outras inspirações para a criação da CLP-CD relacionam-se aos diversificados mecanismos institucionais de participação direta no âmbito do Poder Legislativo já existentes – alguns há bastante tempo – em outros sistemas políticos. Essas experiências se referem a formas de participação desenvolvidas em geral nas democracias “mais consolidadas”. A principal referência aqui é a Comissão de Petições do Parlamento Europeu. Um terceiro conjunto de referências, por fim, provém do próprio Congresso Nacional que, ao longo de outros ciclos que compõem a história política brasileira, já possuiu experiências de participação direta dos cidadãos.

Sobre a primeira fonte, é possível se dizer que há uma relação entre o surgimento da CLP-CD e a constatação de que o mecanismo da Iniciativa Popular de leis, explicitamente previsto na “Constituição de 88” não se concretizou na prática. Esse mecanismo, previsto explicitamente no artigo 14 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei 9709 de 1998³³, se inscreve como um mecanismo de exercício de participação direta da população na apresentação de proposições legislativas por meio da coleta de um determinado número de assinaturas de cidadãos³⁴. Em conjunto com os mecanismos de Referendo e Plebiscito, compõem os mecanismos de participação conquistados no âmbito do Legislativo Federal na mesma onda de transformações e inovações institucionais que em nível local resultaram nas experiências de Orçamento Participativo, Conselhos gestores de políticas públicas, entre outros.

Antes da Iniciativa Popular, funcionou na própria Constituinte um mecanismo que foi bastante apropriado pelos atores da sociedade civil que emergiam no contexto dos anos 80: as

33 Esta lei, que “Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do artigo 14 da Constituição Federal” (plebiscito, referendo e iniciativa popular), na prática não institui quase nada de significativo além do que já está escrito na Constituição Federal no que diz respeito ao mecanismo da Iniciativa Popular.

34 Constituição Federal, artigo 61, parágrafo 2: “§ 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.”

Emendas Populares. É no embalo de instituir uma previsão legal a um instrumento que correspondesse, no período pós-constituente, à possibilidade de participação política semelhante às Emendas Populares que se cria a “Iniciativa Popular”. No entanto, ao contrário daquelas, que marcaram o processo constituinte não só por seu simbolismo, mas também por sua capacidade de pautar debates e novas propostas nos processos decisórios que definiram o texto constitucional, esse mecanismo não se tornou um recurso político eficaz para se intervir no processo legislativo no período pós-88 (Michilles et al., 1989).

A previsão de emendas populares constituintes foi fruto da luta política levada a cabo principalmente por fóruns locais, regionais e nacionais pró-participação popular na década de 80 (Michilles et al., 1989). Se é inegável que seu êxito também está relacionado ao acolhimento da idéia por certos grupos de parlamentares constituintes, constata-se, no entanto, que sua concepção e o protagonismo para que a idéia viesse a se tornar realidade parte de atores de fora da sociedade política. Esses constituíram espaços de discussão e de reivindicação da participação popular na Constituinte. Nos anos que a precederam, vários atores não-institucionais já vinham se organizando tanto para sua convocação, quanto para influir nas regras que a norteariam e, obviamente, para tomar parte no próprio conteúdo do texto. Ao longo do processo constituinte, foram apresentadas mais de cem emendas populares que serviram de inspiração ora implícita ora explícita para importantes trechos do texto constitucional como, por exemplo, os relativos ao Sistema Único de Saúde, à função social da propriedade e também à previsão de mecanismos de participação popular junto ao Estado brasileiro. O próprio artigo 14, que trata de Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular, se insere na Constituição em grande medida em função dessa atuação da sociedade civil na Constituinte (Michilles et al., 1989; Teixeira, 2001).

Passada mais de uma década de sua promulgação, só haviam sido registradas poucas tentativas de apresentação de leis de Iniciativa Popular. Três casos se destacam pelo relativo êxito que obtiveram. Uma iniciativa nesse sentido resultou de um caso de violência que contou com forte publicidade das principais empresas de mídia corporativa do país. Isso deu marcha a uma ampla mobilização, também encampada por esses veículos corporativos de comunicação de massa, para a coleta de assinaturas para uma Iniciativa Popular que enrijecia o tratamento penal para crimes considerados de maior perversidade. Apresentada e aprovada no Congresso Nacional, essa proposta tornou-se a lei 8930/94 – lei de Crimes Hediondos –. Outra iniciativa foi fruto de uma campanha promovida por uma grande entidade não-governamental – a Comissão Brasileira de Justiça e Paz apoiada pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – que, dando continuidade ao tema da campanha da fraternidade que

havia promovido em 1996 – “Fraternidade e Política” –, lançou no ano seguinte uma campanha de coleta de assinaturas culminando na apresentação de um projeto de lei em agosto de 1999. Em setembro do mesmo ano, a proposição tornou-se a lei 9840/99, que agilizou a tramitação judicial e enrijeceu as penas contra crimes de corrupção eleitoral. Uma terceira iniciativa refere-se aos esforços de mobilização que, iniciados em 1991, resultaram, no ano seguinte, no projeto de lei de iniciativa popular com o objetivo de criar o Fundo Nacional de Moradia Popular. A apresentação do mesmo dependeu de ampla articulação realizada por movimentos sociais e associações civis, com destaque para: a União Nacional de Moradia Popular; o Movimento Nacional de Luta por Moradia; a Central de Movimentos Populares; e a Confederação Nacional das Associações de Moradores. Apesar de ter sido o primeiro projeto apresentado, foi o último dos três a se tornar norma jurídica. Só em 2005 é que foi sancionada a lei fruto desse projeto de iniciativa popular: 11124/2005, do Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Portanto, em vinte anos de previsão constitucional do mecanismo da Iniciativa Popular, apesar de terem sido produzidas três relevantes leis ordinárias, percebe-se resultados muito aquém das expectativas geradas por sua criação. Disso, constata-se um claro refluxo dos mecanismos de participação legislativa entre a Constituinte e o momento seguinte. Tal descenso, que precisa ser avaliado do ponto de vista quantitativo e qualitativo, deve-se a uma série de fatores. Alguns deles, têm relação com os próprios aspectos institucionais que norteiam a (in)aplicabilidade da Iniciativa Popular.

Em primeiro lugar, a Iniciativa Popular carece até hoje de normas jurídicas que regulamentem melhor sua forma de aplicação, tendo em vista que a lei ordinária sancionada nesse sentido é precária em especificar o funcionamento desse mecanismo. Em segundo lugar, as exigências legais relativas à Iniciativa Popular são desproporcionalmente maiores do que o que se requeria para as emendas populares da Constituinte³⁵. Em terceiro lugar, os limites operacionais para a materialização de uma lei de Iniciativa Popular são constatáveis no próprio Poder Legislativo Federal que não está preparado em termos administrativos e regimentais para tornar a Iniciativa Popular num instrumento político de uso corrente³⁶.

35 Se para uma emenda popular na Constituinte se requeria 30 mil assinaturas (Michilles et al., 1989), para a apresentação de Iniciativa Popular – que sequer pode se direcionar a alterar matéria constitucional – require-se assinaturas de um por cento do eleitorado nacional, que equivalem atualmente a algo em torno de um milhão e trezentas mil signatários. (Couto, 2007)

36 No caso do projeto de lei do Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social e do projeto sobre crime de corrupção eleitoral, a autoria formal foi assumida por parlamentares. No caso do projeto de lei de crimes hediondos, a autoria foi assumida pelo Poder Executivo mediante proposição do Ministério da Justiça. Sobre

No entanto, para além dessas três limitações referentes aos requisitos e à capacidade de acolhimento desses projetos no âmbito do Estado, é preciso se considerar limites oriundos de um novo perfil do conjunto de atores que compõe a sociedade civil. Outros modos de organização e formas de ação coletiva têm prosperado em relação às que marcaram sua emergência nos anos 70 e 80. Em função disso, o grande número de assinaturas requeridas para a Iniciativa Popular vem tornando-se, ao longo do tempo, uma barreira ainda maior diante do quadro de refluxo, não propriamente da sociedade civil, mas de seu viés movimentalista. Os movimentos sociais, as organizações de base, as grandes mobilizações em torno de grandes pautas como a redemocratização e as “Diretas Já”, as campanhas civis promovidas por certas entidades... tudo isso que marcou a emergência da sociedade civil vem perdendo força paulatinamente. Em seu lugar, proliferam alguns tipos de ONGs com perfil organizativo mais formalmente estruturado e muitas vezes voltadas a parcerias com o Estado (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Sobre as reconfigurações que marcam a ação política dos atores em âmbito societal dos anos 70 aos dias de hoje³⁷. Feltran (2006), estudando trajetórias de pessoas que compuseram o campo do que chama de “projeto democrático-popular”, relata:

As trajetórias individuais estudadas neste artigo demonstram claramente que, em pouco mais de duas décadas, a figuração da sociedade civil brasileira foi profundamente alterada, e que um diagrama de tensões e ambigüidades completamente novo se estabeleceu nesse terreno. Na última década, os personagens dessa pesquisa não atuaram mais em movimentos sociais com características reivindicativas; quando não se transferiram ao Estado, estabeleceram redes profissionais que lhes permitiram circular entre cargos em ONGs, no terceiro setor, em parceria de organizações destes campos com o Estado, ou ainda no setor privado. (Feltran, 2006, p.389)

O campo da ação reivindicativa por meio de movimentos sociais perde terreno para um engajamento mais profissionalizado e menos afeito a certas estratégias de ação coletiva, gerando refluxo nos mecanismos de participação legislativa. A esse sentido, se adiciona um aspecto qualitativo relativo ao tipo de pressão ou influência que se prioriza entre os atores a

essa questão, Couto (2007, p. 11) afirma que: “por absoluta falta de condições de a Câmara dos Deputados conferir as assinaturas (em um dos projetos), ou por questões de natureza formal (falta do número do título de eleitor dos subscritores, por exemplo), parlamentares acabaram por assumir a autoria dos referidos projetos, para que os mesmos pudessem tramitar sem vícios de iniciativa.”

37 Para além das análises acadêmicas e em contraposição ao discurso de uma expansão da sociedade civil, é marcante em muitos movimentos sociais e outros atores em nível societal com estruturas organizacionais pouco formais a atual “análise de conjuntura” de que há um refluxo no campo das lutas populares.

sociedade civil em sua nova fase, distanciando-se dos métodos de organização de base e educação popular que marcam a busca da “vez e da voz do povo” nos anos 80 (Doimo, 1995). Assim, há uma forte inflexão entre a intensidade e meios prioritários de participação na véspera e durante a Constituinte em relação àqueles que vêm a se desenvolver paulatinamente no pós-constituente.

Além do mecanismo da “Iniciativa Popular”, que surge como algo novo entre as leis brasileiras, se retoma com a “Constituição Cidadã” a previsão legal de Plebiscitos e Referendos. Ambos, assim como a Iniciativa Popular, assumem um caráter de uso bastante esporádico no sistema político brasileiro pós-88. Até 2001, quando a CLP-CD foi criada, não havia ocorrido nenhum referendo nacional e o único plebiscito que ocorrera já estava previsto nas próprias disposições transitórias do texto constitucional. Além disso, é importante notar também que tanto a Iniciativa Popular, quanto o Referendo e o Plebiscito constituem mecanismos de participação que não trazem em seus formatos inovações em relação a outras experiências de participação direta seja na história brasileira seja em outras democracias.

Assim, cabe observar que as transformações institucionais direcionadas à participação direta no Poder Legislativo Federal assumiram ao longo dos anos uma aplicação pouco freqüente e de impacto irrisório nos processos decisórios mais fundamentais que se dão no cotidiano do Congresso Nacional. Dos episódios de mobilização popular e articulação de atores da sociedade civil no processo constituinte, sucederam, no Legislativo Federal, mecanismos pouco eficazes e sem formatos inéditos. A constatação da disjunção entre os anseios de participação popular dos anos 80 e o inócuo marco legal resultante levou a tentativas posteriores de remediar essa frustração. Nesse sentido, a CLP-CD vem portanto tentar desfazer as limitações que se interpuseram ao avanço de uma participação mais efetiva da sociedade no âmbito do Legislativo. Participação esta, calcada na efetivação dos mecanismos de exercício direto do poder inscritos na Constituição Federal. Uma intervenção da deputada federal Luiza Erundina, deixa mais clara essa relação da CLP-CD com a Iniciativa Popular e, mais a fundo, com o projeto de participação política por trás desses mecanismos:

“[A CLP-CD] esse espaço é uma forma de viabilizar aquele mecanismo do projeto de lei de iniciativa popular que é tão complicado, tão exigente que torna inócuo aquele mecanismo. [...] O projeto de lei de iniciativa popular é auto-aplicável nos termos da Constituição Federal, só que num nível de exigência, de complexidade

que é absolutamente inviável e aí essa Comissão de Legislação Participação, ela consegue fazer com que iniciativas da sociedade civil organizada tramitem nesta Casa e eventualmente possam até se tornar projetos de lei.[...] Porque a participação popular, nos termos da Constituição de 88, vai além da questão de votar e ser votado, de ter acesso ao processo legislativo, mas também existem mecanismos só que poucos operados, pouco utilizados, pouco apropriados pela sociedade civil.” (Intervenção da Dep. Fed. Luiza Erundina no Seminário³⁸)

Além do projeto de “participação popular” que permeou a atuação de boa parte dos atores da sociedade civil no âmbito da Constituinte³⁹, outro conjunto de fontes de inspiração que encontramos avaliando o processo de criação da comissão são as experiências de participação direta que se dão nos Parlamentos das “democracias mais consolidadas”. Dentre essas experiências, destaca-se a Comissão de Petições do Parlamento Europeu como uma influência bastante direta à criação da CLP-CD. As próprias palavras de Aécio Neves no texto de apresentação que assina na primeira cartilha de divulgação da comissão explicitam essa influência:

“A experiência que estamos iniciando agora tem antecedentes em Parlamentos das democracias mais consolidadas do mundo e uma referência especial na Comissão de Petições do Parlamento Europeu, órgão resultante da inventividade europeia em sua busca da integração, como resposta aos desafios do mundo globalizado. A partir destes referenciais, chegamos ao formato que nos parece o mais adequado às nossas peculiaridades políticas e culturais, sujeito, ainda, naturalmente, a contribuições que possam torná-lo mais eficaz e funcional, se for o caso.”

(Trecho de texto assinado pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves, cartilha da CLP-CD) Ver (BRASIL, 2001)

Além da experiência citada no âmbito da União Européia, outras experiências que poderiam ser elencadas como possíveis referências às quais Aécio Neves diz respeito são: o

³⁸ “Reforma Política: Desafios e Perspectivas do Fortalecimento das Instituições Políticas Brasileiras”, realizado na Câmara dos Deputados, nos dias 10 e 11 de agosto de 2005.

³⁹ É importante deixar claro que a perspectiva da participação popular assumiu um caráter predominante entre o conjunto dos atores da sociedade civil com algum envolvimento significativo na Constituinte, mas não assumi um caráter de unanimidade. A heterogeneidade dos atores da sociedade civil não é algo novo. O que se aponta de novo em nosso instrumento analítico é, do ponto de vista metodológico, a caracterização da diversidade da sociedade civil e, do ponto de vista empírico, uma nova correlação de forças redefinindo as representações e práticas predominantes entre esses atores. (Michilles et al., 1989) relata já no período da Constituinte a participação de atores não-institucionais ideologicamente bem conservadores envolvidos nos debates, por exemplo, sobre a questão agrária e sobre a questão dos militares.

direito de petição previsto na Constituição Portuguesa⁴⁰; as iniciativas populares e as consultas populares bastante disseminadas como mecanismos de participação política em nível estadual e local nos Estados Unidos da América⁴¹; e a Constituição Italiana, que prevê a possibilidade de iniciativa popular e de convocação de referendos por meio da coleta de assinaturas⁴². Mais do que o impulso participativista que marcou o processo de redemocratização e a Constituinte, essas experiências parecem constituir uma influência mais direta para a criação da CLP-CD, pelo menos no que diz respeito ao seu formato. Há, no entanto, uma ressalva a ser feita aqui: a comissão, em contraposição à maioria das experiências listadas, destina-se à participação de atores coletivos e não à de cidadãos individualmente.

Por fim, há um terceiro conjunto de experiências correlatas que, a despeito de não serem encontradas no discurso dos atores mais envolvidos com a criação da comissão, merecem ser lembradas aqui por aparecerem em estudos técnicos sobre a comissão. São as experiências históricas de Comissões de Petição no próprio Legislativo Federal brasileiro. Nesse sentido, Rabat (2007) apresenta que apesar das peculiaridades da CLP-CD, ela possui em comum com as comissões de petições a intenção de transcender a lógica meramente da representação no Legislativo.

A experiência brasileira (do período imperial) com a comissão de petições mostra as dificuldades que encontra, para se consolidar, em uma instituição regida pela lógica da representação, uma comissão cuja finalidade é justamente, em alguma medida, transcender essa lógica. O mesmo tipo de dificuldade encontra a Comissão de Legislação Participativa quando, por exemplo, vê restringida sua competência para apresentar emendas à Lei Orçamentária Anual. (Rabat, 2007, p.9)

40 “Junto à Assembléia da República, que é o que nos interessa mais de perto, o Direito de Petição é apreciado pelas comissões competentes em razão da matéria, devendo as comissões elaborarem, no prazo de 60 dias, um relatório final contendo as propostas das medidas julgadas adequadas. A petição pode ser apresentada individual ou coletivamente ou, ainda, através de associações de defesa de interesses de causas. Qualquer petição apresentada com mais de 2.500 (duas mil e quinhentas) assinaturas é obrigatoriamente publicada no diário oficial e, se for subscrita por mais de 4.000 (quatro mil) cidadãos, será obrigatoriamente apreciada pelo plenário da Assembléia da República. Da apreciação das petições pela Assembléia da República podem resultar inúmeras conseqüências: a) a comunicação ao ministro competente para eventual medida legislativa ou administrativa; b) a remessa ao Procurador Geral da República, à Polícia Judiciária ou ao Provedor da Justiça; c) a iniciativa de um inquérito parlamentar e d) a apresentação, por qualquer deputado ou grupo parlamentar, de um projeto de lei sobre a matéria em causa.” (Santos et al., 2003, p. 19)

41 Com destaque para o estado da Califórnia onde se encontra com mais freqüência esses mecanismos (Santos et al., 2003).

42 Constituição Italiana: “Art. 71. A iniciativa das leis pertence ao governo, a cada membro da câmara e aos órgãos e as entidades aos quais seja conferida por lei constitucional. O povo exerce a iniciativa das leis, mediante proposta, por parte de pelo menos cinquenta mil eleitores, de um projeto redigido em artigos. Art. 75. O referendo popular é convocado para deliberar sobre a anulação, total ou parcial, de uma lei ou de um ato que tenha valor em lei, quando o requeiram duzentos mil eleitores ou cinco conselhos regionais.” (Santos et al., 2003)

Sobre as fontes de inspiração apresentadas em relação à CLP-CD, tanto os impulsos de participação popular que marcam o momento da redemocratização no Brasil – em particular alguns eventos na Constituinte, no âmbito do Legislativo – quanto as experiências históricas e forâneas de participação direta têm a intenção de transcender a lógica meramente da representação. Nesse tocante, uma importante pergunta se interpõe diante do nosso objeto de estudo. Qual o sentido dessa transcendência no caso da CLP-CD? Constitui um revigoramento – como um *update* – do marco representativo-eleitoral como questão central da democracia ou se direciona a introduzir outros significados elementares para o processo democrático?

Essa pergunta não possui respostas fáceis. No entanto, as referências apresentadas como inspiração à criação da comissão permitem algumas importantes observações sobre essa questão. Antes mesmo da CLP-CD, nenhum dos mecanismos previstos no artigo 14 da Constituição Federal parece trazer algum tipo de inovação institucional, se comparados com instituições existentes em outros sistemas políticos notabilizados dentro do marco representativo-eleitoral. Ao mesmo tempo, se atribui como origem desse artigo constitucional o contexto histórico específico marcado pela emergência da sociedade civil e sua forte atuação política nos anos 80, inclusive no processo Constituinte (Avritzer, 2002)⁴³. Nesse sentido, parece haver nos mecanismos de participação política desenvolvidos no âmbito do Poder Legislativo Federal um resultado aquém das expectativas de inovação institucional que muito se deposita no papel político da sociedade civil principalmente em seu momento de emergência. O artigo 14 e, anos depois, a CLP-CD reproduzem basicamente formatos institucionais estabelecidos nas “democracias mais consolidadas”. Isso as coloca num sentido bastante distinto das experiências de participação que emergem principalmente no âmbito de governos locais, como os casos de Orçamento Participativo (OP) com seu caráter inovador e único (Avritzer, 2002). Há uma aparente disjunção entre, por um lado, o potencial de resignificação da democracia que emerge do contexto particular do processo de democratização brasileiro e, por outro, a reprodução de instituições participativas que mais parecem reafirmar o marco representativo-eleitoral do que aflorar significados alternativos em termos ideais e práticos ao referencial democrático. As experiências como o OP estão associadas a inovações institucionais no âmbito do sistema político ao passo que a CLP-CD implica a importação de

43 “During the 1988 constitutional process in Brazil, social actors made several proposals that led to a meaningful increase of popular participation in the political process. The 1988 Brazilian Constitution incorporated the new drive for political participation in article 14, which allows popular initiative as one of the mechanisms to initiate congressional legislation” (Avritzer, 2002, p.146)

um formato institucional de outras democracias configurando essa disjunção.

4.1.2 O contexto: da formulação à viabilidade da idéia

Antes do aparecimento da idéia de se criar uma comissão permanente para acolher sugestões de proposições oriundas da sociedade, a constatação da ineficácia histórica do mecanismo da Iniciativa Popular já havia levado a outras propostas a fim de remediá-la.

No sentido de revitalizar os mecanismos já existentes, uma importante idéia que se destaca é a da deputada federal Luiza Erundina, que foi a autora⁴⁴ da Proposta de Emenda Constitucional 2 de 1999. Esta proposição visava reduzir os requisitos para a apresentação de lei de Iniciativa Popular. Propunha não só reduzir à metade o número de assinaturas exigidas, mas também sugeria que confederações sindicais, entidades de classe ou associações que representassem o número exigido de assinaturas pudessem apresentar projetos de Iniciativa Popular⁴⁵ (Santos et al., 2001). Além dessa idéia, Santos et al. (2001) elencam algumas propostas já apresentadas:

Outras sugestões como o envolvimento das urnas eletrônicas dos tribunais eleitorais na coleta de assinaturas, bem como a utilização do horário eleitoral gratuito de rádio e tv na divulgação das propostas legislativas devem ser consideradas como importantes passos na busca da revitalização e do esperado sucesso da Iniciativa Popular de Leis como mecanismo de participação direta da sociedade no processo político decisório. (Santos et al., 2001, p.27)

No entanto, num sentido alternativo, a estratégia que se concretizou foi por meio da criação de um novo canal de participação e não da revitalização do mecanismo constitucional da Iniciativa Popular. Um certo anseio por novos mecanismos de participação vinha se processando não só entre alguns setores da sociedade política, mas principalmente entre atores do âmbito societal. A definição, no entanto, de qual seria esse novo mecanismo apresenta fortes indícios de ter surgido “de cima para baixo”, no contexto relativo à campanha eleitoral de Aécio Neves para a Presidência da Câmara dos Deputados (Silva, 2006).

É difícil identificar o momento preciso de formulação da idéia da CLP-CD, mas os

44 Uma Proposta de Emenda Constitucional depende da assinatura de vários parlamentares a fim de poder ser apresentada. O primeiro signatário é considerado o autor principal da proposta.

45 Em conjunto com a PEC 2/1999, a deputada federal Luiza Erundina também apresentou um Projeto de Resolução que visava alterar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados adaptando-o seu texto à Constituição caso sua PEC fosse aprovada. Até 10 de janeiro de 2009, a PEC da deputada ainda aguardava a criação de Comissão Especial para debatê-la.

primeiros vestígios de aparição pública da idéia estão nesse momento eleitoral. Na campanha de Aécio Neves atribuía-se o nome de Comissão de Petições à proposta. Em artigo assinado por esse parlamentar, publicado no jornal *Correio Braziliense* um dia antes das eleições à Presidência da Câmara dos Deputados, essa proposta aparece bastante clara:

Quero e vou, se eleito, intensificar seus contatos com as organizações sociais. Quero e vou estabelecer com a sociedade organizada relação de contínua e rotineira reciprocidade, de forma a que nosso povo, mais do que representado, se sinta parte atuante do processo legislativo.

Tenho, entre os pontos principais do meu programa, a criação da Comissão de Petições — a 17ª comissão permanente. Ela será a porta de entrada para todos os que queiram apresentar sugestões, propostas ao Legislativo. Se viáveis, serão transformadas em projetos de lei. Se aprovadas pelo plenário, em leis.

(Artigo de autoria Aécio Neves publicado no *Correio Braziliense* de 12/02/2001)

A proposta de criação da CLP-CD foi primeiramente levada à tona nas eleições para Presidente da Câmara. Aécio Neves era o candidato do bloco majoritário da Casa e, portanto, tinha uma vitória quase assegurada. No entanto, entre seus adversários, cabe ressaltarmos o candidato petista Aloizio Mercadante. É marcante o fato de que se comparada a plataforma de campanha eleitoral de Aécio Neves em relação à do candidato petista, o tucano apresentava um programa mais voltado para a moralização da atividade legislativa e aproximação da Câmara com a sociedade. O petista, por sua vez, do qual pela trajetória do partido poderia se esperar uma maior vinculação às pautas precedentes, sustentava uma plataforma mais voltada à busca de uma reação política do Poder Legislativo frente à sua falta de autonomia em relação ao Poder Executivo⁴⁶.

Tendo Aécio sido eleito, pouco mais de três meses depois de sua posse o Projeto de Resolução que criava a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados era aprovado em Plenário. Essa aprovação ocorreu sem grandes resistências visíveis no momento de votação, tendo sido deliberada por votação simbólica e com duas falas favoráveis ao projeto e uma contrária⁴⁷. Mais do que isso, a autoria do projeto foi assumida pela Mesa Diretora e sua votação foi viabilizada pela apresentação e aprovação de um requerimento de

⁴⁶ Tal fato obviamente relaciona-se não só aos programas políticos pessoais e partidários dos dois, mas também à sua posição em relação ao Poder Executivo. Enquanto parlamentar de oposição ao Governo federal Aloizio Mercadante enfatizava a ingerência do governo Fernando Henrique no Legislativo.

⁴⁷ As falas favoráveis foram dos deputados Luiza Erundina (PSB/SP) e Fernando Coruja (PDT/SC). A fala contrária foi do deputado Gerson Peres (PPB/PA).

urgência assinado por diversas lideranças de bancada⁴⁸. Com isso, percebe-se que a proposta rapidamente galgou espaço nas esferas mais determinantes de tomada de decisões na Casa e foi assumida por uma convergência bastante heterogênea e suprapartidária, numa Câmara em que os três maiores partidos – nenhum de esquerda – representavam quase a metade dos 513 parlamentares.

Do contexto que possibilitou seu surgimento cabe ressaltar alguns aspectos bastante importantes. A proposta obteve grande êxito não só por ter sido aprovada sem alterações em seu mérito, mas por ter sido aprovada com grande rapidez. O fato de não ter havido resistência de Plenário não indica que não existiam resistências à proposta. As resistências no espaço do Poder Legislativo constroem-se em grande medida por meio da “não-decisão” (Queiroz, 2006). Isso quer dizer que antes de discursos ou declarações de voto contrário, existem uma série de mecanismo formais e informais para se fazer com que uma proposição desapareça entre os labirintos do processo legislativo e se oculte entre as milhares de outras proposições que tramitam na Casa. Ter recebido requerimento de urgência, ter sido esse requerimento rapidamente levado à pauta do Plenário e ter sido a matéria votada em seguida da aprovação de seu requerimento de urgência, constituem três fatos que denotam a poderosa – não necessariamente numerosa – articulação que houve por trás da aprovação da matéria. Essa articulação rapidamente nos leva ao protagonismo de um ator – o presidente da Casa, Aécio Neves – e ao consentimento de outros atores que não necessariamente concordavam com o mérito da matéria, mas provavelmente colocaram interesses em jogo nessa aprovação – o Colégio de Líderes –.

De sua aprovação em Plenário em 30 de maio a sua instalação em agosto e subsequente funcionamento, outro nome se destaca bastante: a deputada federal Luiza Erundina. À sua atuação pode-se atribuir uma parte importante do trabalho de estruturação e consolidação da comissão. A deputada assumiu a Presidência da Comissão ao longo de seus primeiros meses de funcionamento, de agosto de 2001 a fevereiro de 2002. Além disso, é indubitavelmente a parlamentar que mais atuou ao longo de seus anos de existência, tendo composto o quadro de membros da comissão durante todas as oito sessões legislativas nas quais a CLP-CD existiu até hoje⁴⁹.

48 As seguintes bancadas, mediante seus Líderes, assinaram o requerimento: PMDB, Bloco PFL/PST, Bloco PSDB/PTB, Bloco PL/PSL e Bloco PDT/PPS.

49 Luiza Erundina foi titular da CLP-CD em sete sessões legislativas tendo sido uma vez presidente da comissão e duas vezes 3ª vice-presidente. Somente em 2004, a deputada federal exerceu o cargo de suplente na CLP-CD tendo mesmo assim comparecido a praticamente todas as reuniões da comissão.

4.1.3 Descrição de perfis e trajetórias – CLP-CD

Aécio Neves

Filho e neto de políticos eminentes do estado de Minas Gerais, Aécio Neves projetou-se politicamente a partir do prestígio de sua família e do acesso a espaços institucionais que teve em virtude disso. Formou-se em economia em 1984. Iniciou sua carreira assumindo cargo de secretário particular de seu avô, Tancredo Neves – então Governador de Minas Gerais –. Em 1986, na primeira eleição que disputou, foi eleito deputado federal. Cargo que, a partir daí, exerceu por quatro mandatos consecutivos, até 2002, quando foi eleito Governador de Minas Gerais. Reelegeu-se para o governo do estado em 2006. Nessa trajetória, foi filiado ao PMDB e é filiado ao PSDB desde 1989. Sua carreira política não está associada à participação em movimentos sociais, em entidades da sociedade civil ou qualquer outro canal político que não o canal familiar e o ingresso no sistema representativo-eleitoral. Seu ingresso na sociedade política não se origina, portanto, de uma atuação prévia nas movimentações sociais e populares das quais se originam muitos dos que se projetaram na cena pública nos anos 80. Esteve entre segmentos políticos que compuseram o grande guarda-chuva de projetos políticos que foi a luta pela redemocratização, mas não pode ser identificado entre os integrantes daqueles segmentos mais ligados à articulação com a sociedade civil, entendida em seu, então, predominante viés “movimentalista” e vinculado à construção de “projeto democrático-popular”⁵⁰. Atualmente exerce o cargo de Governador do estado de Minas Gerais pelo segundo mandato consecutivo (2007-2011).

Em sua atuação como parlamentar, participou da Constituinte ainda no PMDB. No PSDB, foi líder de seu partido de fevereiro de 1997 até se tornar presidente da Casa, em fevereiro de 2001. Ao longo de seus três mandatos pós-Constituinte, apresentou 18 proposições legislativas⁵¹, dentre as quais uma com temas conexos à participação política: o PDC 580 de 1997, que “convoca plebiscito sobre assembléia nacional constituinte revisora a ser instalada em primeiro de fevereiro de 1999”. O plebiscito era para “ser votado pelo eleitorado que comparecera as urnas nas eleições do dia 04 de outubro de 1998”.

Em sua gestão como presidente da Câmara dos Deputados conseguiu levar a frente uma agenda política voltada para a moralização da política e para a aproximação da Câmara com a sociedade. Nesse sentido, em sua gestão foi reformulado o instituto da imunidade parlamentar, dificultando o uso do mandato como forma de se manter impune a crimes que

50 Expressão utilizada por Feltran (2006) na descrição de trajetórias que faz.

51 Especificamente na análise das trajetórias, consideramos proposições legislativas somente Projetos de Decreto Legislativo, Propostas de Emendas à Constituição, Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar e Projetos de Resolução da CD.

não tem relação com exercício da função política. Fomentou a criação do Código de Ética e Decoro e do Conselho de Ética da Casa. Contribuiu significativamente para a criação da Ouvidoria Parlamentar e da CLP-CD. Nos dezesseis anos que esteve na Câmara dos Deputados podemos dizer que Aécio Neves ocupou espaços de grande influência no Legislativo Federal e, assim como em sua trajetória de modo geral, não teve uma atuação pautada por iniciativas no sentido de materializar ou criar novos espaços de interlocução entre Estado e sociedade. Mas, a partir de sua eleição como presidente da Câmara dos Deputados, trouxe para agenda institucional da Casa projetos de aproximação entre sociedade e Legislativo.

Luiza Erundina

A deputada federal Luiza Erundina tem uma extensa biografia política que se inicia na década de 1960 em Campina Grande, Paraíba, na “institucionalidade”, como Secretária Municipal de Educação. Formou-se em Serviço Social em 1966. Até 1971, trabalhou em áreas da administração pública e lecionou no meio acadêmico, quando então emigrou para São Paulo devido à perseguição que sofreu por parte da ditadura em virtude de sua atuação nas Ligas Camponesas. Em São Paulo, ficou reconhecida por sua atuação em movimentos urbanos de reivindicação de direitos nas décadas de 70 e 80. Luiza Erundina atuou nos movimentos de transporte alternativo (Doimo, 1995), no movimento por moradia, exerceu cargos e participou da fundação de organizações não-governamentais como, por exemplo, a Associação Profissional dos Assistentes Sociais de São Paulo. Também atuou na área de assistência social em órgãos governamentais e instituições acadêmicas. Assumiu seu primeiro cargo eletivo no início a década de 80, época em também esteve envolvida com a criação do PT. Foi vereadora (1983-86), deputada estadual (1987-88) e foi eleita prefeita (1989-92) da cidade de São Paulo na primeira onda significativa – mesmo que longe de ser majoritária nas eleições de modo geral – de governos executivos municipais ligados à esquerda renovada representada pelo PT⁵². Sua gestão como prefeita coincidiu com a época em que a prioridade do programa do PT para a gestão pública era “governar com participação popular”. Assim como em outras cidades, isso implicou a tentativa de criar “conselhos populares”⁵³. No ano

52 A outra capital que compôs essa onda foi Porto Alegre, a partir da qual as experiências de Orçamento Participativo ganharam publicidade nacional e até internacional.

53 Sobre a tentativa de se “viabilizarem os conselhos populares”, Doimo (1995, p.182) diz: “... a prioridade do PT de 'governar com participação popular', nas diversas prefeituras que conquistou em novembro de 1988. A idéia predominante era a de que o Estado burguês deveria ser substituído por uma teia organizada de movimentos populares, a fim de compatibilizar a democracia política (cujos procedimentos seriam definidos pelos próprios movimentos organizados) com a democracia social.”

seguinte ao fim de sua gestão, em 1993, exerceu o cargo de Ministra-Chefe da Secretaria da Administração Federal, no governo Itamar Franco. Ter aceitado o convite para esse cargo implicou grandes desgastes de sua imagem e de seu prestígio dentro do próprio PT. Em seguida, passou alguns anos sem ocupar cargos no Estado. Foi presidente, entre 1993 e 1998, de uma empresa que realiza consultoria, cursos de capacitação e presta serviços oferecendo *expertise* na área de administração pública – o Instituto Brasileiro de Administração Pública – e, em paralelo, atuou como professora-visitante em universidades. Em 1997 afastou-se do PT, partido ao qual foi filiada desde sua fundação, e ingressou no Partido Socialista Brasileiro. Tornou-se deputada federal em 1999, exercendo atualmente seu terceiro mandato consecutivo (2007-2011).

Em sua atuação como deputada federal exerceu cargos de liderança partidária. No entanto, sua atuação é menos marcada pelas grandes articulações de Plenário e de lideranças partidárias sendo mais voltada ao seu envolvimento com o exercício da fiscalização sobre Poder Executivo e por tentativas de aprofundamento do diálogo entre sociedade civil e Estado. É marcante na análise das proposições que apresenta em sua atuação parlamentar a busca por instituir ou aprofundar mecanismos de participação política mais direta da sociedade junto ao Estado. Das 37 proposições de sua autoria, quatro merecem maior destaque com relação a serem temas conexos à participação política. As duas primeiras são a PEC 2 de 1999 e o PRC 2 de 1999, sobre os quais comentamos precedentemente neste capítulo. A terceira é o PL 4483 de 2008, que altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação prevendo “a instituição de conselhos de escola e de conselhos de representantes dos conselhos de escola”. A quarta proposição é o PL 3392 de 2000, que adiciona a participação de determinadas entidades da sociedade – OAB, CNBB, ABONG e do Movimento Nacional dos Direitos Humanos e outras – na composição de conselho já previsto em lei – o Conselho Deliberativo Federal que tem a competência de instituir programas de assistência às vítimas e às testemunhas ameaçadas –. Possui destacada atuação na Comissão de Legislação Participativa e, por fim, é também a presidenta da “Frente Parlamentar pela Reforma Política com participação popular”, criada em 2007.

4.1.4 Considerações finais sobre a criação da CLP-CD

De uma análise conjugada do contexto de criação da comissão e dos principais atores envolvidos, emergem muito mais perguntas do que respostas, sob o ponto de vista de nosso referencial analítico. Em primeiro lugar, fica o questionamento acerca do que poderia ter surgido no âmbito do Poder Legislativo Federal no sentido de redefinir a natureza das

relações entre sociedade e Estado.

Outra questão é que a comissão responde a um anseio compartilhado entre muitos atores da sociedade civil e da sociedade política acerca da ineficácia do artigo 14 da CF. No entanto, a conjuntura que viabilizou sua instituição não parece se relacionar à perspectiva de implementação de idéias e ações afeitas ao projeto democrático-participativo. Mesmo sem entrarmos ainda a fundo no formato da comissão, é pouco plausível se esperar que qualquer movimento audaz no sentido da implementação do projeto democrático-participativo transite com êxito no seio dos principais espaços decisórios da Câmara dos Deputados, ainda mais na correlação de forças descrita. Ao contrário do surgimento de experiências no âmbito de governos, a composição proporcional de forças no Legislativo desmobiliza qualquer tipo de proposta que seja considerada excessivamente ousada por qualquer liderança que represente setores políticos expressivos da Casa. Isso quer dizer que nenhuma proposta passa pelo Plenário da Casa sem o aval das várias forças políticas, inclusive setores conservadores.

Sobre as trajetórias e perfis, as relevantes diferenças que há entre os atores apresentados apontam para uma possível convergência conjuntural de interesses entre atores de distintos projetos políticos no processo de criação e consolidação da CLP-CD. A deputada Luiza Erundina possui uma trajetória que apresenta inúmeras oscilações entre os âmbitos em que transita: sociedade civil, meio acadêmico, administração pública e sociedade política. Apesar dessas transições, os rumos nos quais se coloca ao assumir mais recentemente o mandato de deputada federal demonstram uma significativa preservação de preceitos relativos à experiência democrático-popular que se agregava em torno do PT nos anos 80. O projeto do PT perde sua capacidade aglutinadora e, entre os setores mais influentes do partido, tem seu rumo redirecionado para a busca de transformações sociais focada na conquista de espaços na disputa eleitoral. (Feltran, 2006). Erundina passa por experiências de gestão pública em nível local e nacional e transita pelo setor privado. No entanto, seus diferentes lugares de fala não parecem ter alterado o conteúdo de seu discurso e de suas ações entre os episódios dos anos 80 e sua atuação presente. O paulatino descolamento entre o projeto do PT e o “projeto democrático-popular” significou para ela mudar de partido. A deputada ainda parece se alinhar fortemente ao conteúdo da participação popular em seu perfil de atuação. O ex-deputado federal Aécio Neves, por sua vez, tem uma trajetória com poucas transições. Está há mais de duas décadas consecutivas ocupando mandatos eleitorais. Primeiro no Legislativo Federal e depois no Executivo Estadual. Nem sua trajetória como um todo, nem especificamente sua atuação parlamentar, denotam passagens importantes por episódios da construção do projeto democrático-participativo. Sua Presidência na Câmara dos Deputados,

no entanto, contrasta um pouco com essa constatação no que diz respeito à agenda que levou à frente de aproximação entre o Legislativo e a sociedade. Se não é muito fácil indicar o projeto político ao qual Aécio Neves está mais associado, é bem pouco plausível considerá-lo um “representante” do projeto democrático-participativo. Apesar de perfis e trajetórias bem distintas, seus discursos convergem em alguns pontos em relação às intencionalidades envolvidas na criação da CLP-CD. Os dois trechos abaixo denotam que há de comum uma expectativa de que a CLP-CD, enquanto mecanismo de participação, complemente e fortaleça as próprias instâncias representativas vinculadas ao canal partidário-eleitoral:

“Quero por fim ressaltar que a legislação participativa não alimenta o falso antagonismo entre sociedade civil e Parlamento, nem a utopia ingênua de que a revolução tecnológica e a sociedade midiática ressuscitarão uma espécie de democracia direta informatizada. Um sistema que troque o voto popular e a representação política por outras formas de participação merecerá qualquer outro nome, não o de democracia. A Legislação Participativa deve significar, pelo contrário, a atualização da democracia representativa pela maior sintonia com seu tempo.” (Trecho de texto assinado pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves, na cartilha da CLP-CD) Ver Brasil (2001).

“Entendemos, ainda, que a Comissão, além de contribuir para mobilizar a participação da sociedade civil, constitui-se em instrumento de educação política e de fortalecimento da democracia representativa.” (Trecho de texto assinado pela então Presidenta da CLP-CD, Luiza Erundina, na cartilha da CLP-CD) Ver Brasil (2001).

Discursos próximos e horizontes aparentemente distantes, apostamos aqui na idéia de que os esforços de criação da CLP-CD possivelmente indicam em alguma medida uma confluência pontual – e talvez perversa (Dagnino, 2002) – entre setores da sociedade política com visões bastante diferentes e, em outra medida, uma redefinição que se dá no campo da sociedade política que compõem o Poder Legislativo no que diz respeito ao alcance que a comissão deveria ter em termos de se constituir enquanto um espaço de compartilhamento de poder decisório entre sociedade-Estado.

4.2 A CRIAÇÃO DA CDHM-CD

A CDHM-CD foi criada em janeiro de 1995, no início do Governo Fernando Henrique (PSDB-SP) e no fim da Presidência de Inocêncio Oliveira (PFL-PE) na Casa. Os dois atores que identificamos como mais importantes para sua criação foram justamente seus dois primeiros presidentes: os deputados federais Nilmário Miranda e Hélio Bicudo. Ambos possuem longas trajetórias vinculadas à luta por direitos humanos no Brasil. O primeiro foi autor do requerimento e participou das articulações que levaram à criação da comissão. Além disso, presidiu a CDHM-CD por duas vezes: em 1995 – seu primeiro ano de existência – e em 1999. O segundo, além de presidir a comissão em seu segundo ano de funcionamento, também participou das articulações que viabilizaram a criação da CDHM-CD.

Ao contrário da CLP-CD, no entanto, a identificação dos principais atores envolvidos na criação da CDHM-CD foi uma tarefa mais difícil tendo em vista que há também uma série de outros atores bastante envolvidos com sua criação como a deputada federal Rita Camata, o deputado federal Pedro Wilson, entre outros. Sendo mais difícil de se fazer um recorte dos atores mais envolvidos na criação desta comissão, optamos por analisar somente os dois principais em virtude dos próprios limites da pesquisa.

4.2.1 Antecedentes históricos: confluência entre uma causa oriunda sociedade civil e os novos marcos de atuação do Estado

O surgimento da comissão, do ponto de vista histórico, está associado à confluência entre dois processos políticos. O primeiro refere-se ao fortalecimento paulatino da luta por direitos humanos que desde a década de 70 vinha se constituindo enquanto uma das importantes pautas da emergente sociedade civil brasileira. Essa luta ganhara espaço na agenda institucional do Estado brasileiro e, em âmbito internacional, recentemente passara por um importante impulso com a Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena em 1993. O segundo desses processos é a revitalização da importância do Congresso Nacional no ordenamento político do Estado brasileiro.

Com relação ao movimento de defesa e promoção dos direitos humanos, no âmbito da sociedade civil, pode-se dizer que ele se revigora na resistência ao regime autoritário ainda nos anos 70, destacadamente na reivindicação por anistia que ocorre na iminência do processo de redemocratização. Nesse momento a luta por direitos humanos se focou em chamar a atenção para a questão da tortura e assassinato de presos e dissidentes políticos do regime e por buscar a retomada da vigência de direitos civis e políticos básicos. Nos anos 80, com o avanço do processo de redemocratização, as entidades envolvidas com a defesa dos direitos

humanos seguem uma tendência de diversificação de sua pauta a partir de um entendimento mais ampliado do conceito de direitos humanos. O conceito se amplia, transcende a acepção liberal focada numa visão mais restrita aos direitos civis e políticos, a partir do fortalecimento da perspectiva de que a consolidação das liberdades fundamentais e o respeito à dignidade da pessoa humana passam pela instituição de avanços também nos direitos econômicos, sociais e culturais. Enfatiza-se, assim, a percepção de que a efetividade dos direitos individuais fundamentais depende de algo mais do que sua instituição formal. Em 1982, surge o Movimento Nacional de Direitos Humanos que congrega uma série de entidades e militantes oriundos de diversas frentes de luta por democracia e justiça social. Essa descrição do movimento narra algo importante do ponto de vista da luta por direitos humanos nos anos 80: assim como outras lutas setoriais – moradia, transporte público, entre outros –, uma boa parte dos atores ligados a essa pauta se aglutinaram em torno de causas mais gerais e de estratégias comuns de intervenção no campo institucional. (Teixeira, 2001) É nesse processo que se inscreve a ampliação da pauta dos direitos humanos.

A Constituinte, assim como para diversas outras frentes de luta encampadas pela sociedade civil organizada, foi um momento chave na luta pela defesa dos direitos humanos, consagrando uma série de preceitos importantes relativos à causa na ordem jurídica do Estado brasileiro. Muitos desses preceitos constitucionais se originaram inclusive de emendas populares como, por exemplo, as referentes à igualdade de direitos, ao direito a creche e uma a fim de tornar a discriminação um crime inafiançável (Michilles et al., 1989; Teixeira, 2001). Inicia-se a partir desse momento uma nova fase na luta pelos direitos humanos no Brasil calcada então, na busca pela institucionalização de normas infraconstitucionais que garantam a efetividade das vitórias na Constituinte, na luta pela formulação de programas de governo e políticas públicas, nas tentativas de integrar ações em distintas esferas e órgãos estatais na defesa dos direitos humanos e no monitoramento de possíveis desrespeitos aos direitos humanos por parte de agentes do Estado.

No âmbito do Estado, cabe ressaltar também uma série de ações que ganham corpo a partir dos anos 80. Além da formulação e promulgação da Constituição de 88, vale frisar o surgimento dos Juizados Especiais de Pequenas Causas (1984), a aprovação da Lei de Ação Civil Pública (1985), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) entre outros que reforçaram a promoção dos direitos humanos por meio da defesa das minorias e do aperfeiçoamento do acesso do cidadão à justiça. Nos anos 90, destaca-se a participação brasileira na Conferência Mundial de Direitos Humanos – Viena-93 –, a constituição do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos lançado em 1996 pelo Governo Federal e a

revitalização paulatina do papel do Conselho Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa Humana que permanecia inócuo há décadas⁵⁴.

Contudo, a despeito da ampliação do conceito de direitos humanos, da aquisição de um caráter mais propositivo na ação das entidades da sociedade civil ligadas à causa e das ações concretas tomadas por agentes do Estado, a plena vigência dos direitos humanos no Brasil se encontrava – e ainda se encontra – longe de um patamar aceitável. As liberdades civis e políticas fundamentais, que já vigoram enquanto normas jurídicas, continuam a ser cotidianamente desrespeitadas ora em face da conivência do Estado ora com a própria participação direta de agentes estatais. Do ponto de vista do impacto da (não) efetividade de muitos direitos econômicos, sociais e culturais, por sua vez, o horizonte da promoção dos direitos humanos em seu sentido ampliado no cenário brasileiro se mostra ainda mais longe. Nesse cenário em que o desenvolvimento da luta por direitos humanos e a institucionalização de conquistas desse movimento parece conseguir somente começar a “levantar a poeira que há debaixo do tapete” do desrespeito aos direitos e liberdades fundamentais, é que surge a Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

Aliada a esse fortalecimento paulatino da luta por direitos humanos desde os anos 70, o revigoreamento do papel do Congresso Nacional, que ocorre a partir do processo de redemocratização, possibilita seu envolvimento de maneira mais efetiva na pauta em questão, buscando, inclusive, uma atuação que vá para além só de legislar sobre o assunto⁵⁵. Sua maior independência reforça a capacidade de atuar fiscalizando outras esferas do Estado e de se debruçar com independência sobre os principais problemas políticos do país. Entre esses problemas estão os dos direitos humanos. Assim, abre-se uma nova frente de ação que resulta na instituição da CDHM-CD em 1995, como explica o primeiro presidente da Comissão, Nilmário Miranda:

Foi no curso da 49ª legislatura da Câmara dos Deputados (1991-1994) que várias comissões parlamentares de inquérito (CPIs) e comissões especiais passaram a ser constituídas com a finalidade de investigar, a fundo, alguns dos principais problemas de direitos humanos do país, silenciados compulsoriamente por décadas: a morte e o desaparecimento forçado de presos políticos durante a ditadura militar (1964-1985);

⁵⁴ Formalmente, esse conselho existe desde os anos 60, tendo sido criado no governo João Goulart.

⁵⁵ É importante ressaltar que a Constituição de 88 reforça, em certa medida, a preponderância das prerrogativas legisferantes do Poder Executivo por meio do instrumento das medidas provisórias, do mecanismo da urgência constitucional a pedido da Presidência da República e das atribuições exclusivas do Executivo com relação à legislação orçamentária (Figueiredo, 2001). Isso não contraria, no entanto, a constatação de que o Poder Legislativo sai revigorado do processo de redemocratização, pois o mesmo adquire maior autonomia política e capacidade de atuar em outros horizontes. Um desses é o da fiscalização das ações Estado.

o extermínio de crianças; a violência no campo; a constituição e a ação de grupos de pistolagem; a exploração sexual infanto-juvenil; o trabalho escravo; a violência contra as mulheres e as inúmeras violações de direitos no sistema penitenciário.

Faltava, no entanto, na esfera legislativa, uma instância definitiva que fosse capaz de proceder à sistematização de todas essas frentes de ação; agilizar os procedimentos e propiciar à sociedade um *locus* referencial no parlamento para a interlocução de fatos afetos à promoção, prevenção, garantia e defesa dos direitos humanos.

(MIRANDA, 2005, p.37)

É com esse objetivo que surge a Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

4.2.2 Contexto específico de criação da CDHM-CD

A Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados foi criada em janeiro de 1995 por meio da aprovação do Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados (PRC) 231, de autoria do deputado federal Nilmário Miranda. Antes dessa investida exitosa, pelo menos em dois outros momentos tentativas já haviam falhado no sentido de constituir uma comissão de direitos humanos na Câmara dos Deputados. Ainda no início do processo de redemocratização e antes mesmo do pleno revigoramento político do Poder Legislativo federal, a deputada Myrthes Bevilacqua, do PMDB do Espírito Santo, tentou instituir uma Comissão de Direitos Humanos. Ela foi autora do PRC 122 do ano de 1983 e reapresentou o mesmo projeto como PRC 281, em 1985. Ambos foram arquivados. Já em 1991, outra deputada federal, Benedita da Silva, do PT do Rio de Janeiro, apresentou o PRC 43/1991. O projeto de resolução tramitou durante toda a Legislatura em que foi apresentado sem que fosse definitivamente aprovado. Com isso foi arquivado no final da Legislatura. Foi então que, no início do ano seguinte, uma nova empreitada no sentido de criar a Comissão de Direitos Humanos da Câmara obteve êxito. A partir da iniciativa principalmente de parlamentares historicamente ligados à causa dos direitos humanos, como Nilmário Miranda e Hélio Bicudo, construiu-se um acordo com os membros da Mesa, então presidida pelo Deputado Federal Inocêncio Oliveira e com as lideranças partidárias para a tramitação da proposição em regime de urgência. O projeto de resolução, que foi apresentado em 26 de janeiro de 1995, foi aprovado em Plenário cinco dias depois, na última sessão presidida por Inocêncio Oliveira, antes da sessão que elegeu Luís Eduardo Magalhães como presidente da Casa. Assim como a CLP-CD, portanto, a criação da CDHM-CD dependeu do consentimento das diversas forças políticas que compõem a Casa e foi aprovada numa correlação de forças que pode ser considerada bastante adversa para grandes transformações no âmbito da Câmara.

Já com relação a outro aspecto, ao contrário da Comissão de Legislação Participativa, a CDHM-CD, por outro lado, não foi uma comissão pioneira no que diz respeito ao seu caráter. Na época de sua criação já existiam comissões de direitos humanos ou de garantia dos direitos fundamentais funcionando no âmbito de Câmaras Municipais e em muitas Assembléias Legislativas. Além das comissões que vinham sendo criadas na esfera do Estado, cabe ressaltar que comissões com esse caráter já existiam há bastante tempo no âmbito de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas, e em entidades da sociedade civil, como a Ordem dos Advogados Brasileiros. Um certo anseio de entidades e movimentos ligados á área de direitos humanos por um órgão federal de monitoramento e acolhimento de denúncias foi apropriado por atores da sociedade política historicamente ligados à causa, que construíram uma ampla e eficaz articulação em torno da aprovação da criação da comissão.

A CDHM-CD guarda inicialmente uma particularidade em relação às outras comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Ela surge sendo considerada um órgão de caráter técnico, sem possuir como uma de suas funções fundamentais a de apreciar matérias legislativas. No lugar de realizar um julgamento do mérito de proposições tramitando de uma determinada área temática, a CDHM-CD, diferentemente da regra geral em relação às comissões permanentes da Casa, possui outras funções como sendo suas atribuições fundamentais. A CDHM-CD destina-se ao acolhimento e apuração de denúncias de desrespeito aos direitos humanos, ao assessoramento e fiscalização das políticas públicas na área em questão e à articulação com entidades não-governamentais na promoção dos direitos humanos.

Apesar de não termos encontrado relação entre as duas tentativas anteriores de se criar a Comissão de Direitos Humanos e o esforço que resultou no seu surgimento, resolvemos levantar informações básicas também sobre as autoras dos projetos de resolução que foram arquivados.

4.2.3. Descrição de perfis e trajetórias – CDHM-CD

Myrthes Bevilacqua

Foi deputada federal pelo PMDB do Espírito Santo durante uma Legislatura do Congresso Nacional (1983-1987). A ex-deputada federal possui uma trajetória política marcada pela atuação no movimento sindical a partir dos anos 70. Professora de ensino médio concursada da rede de ensino público, foi Presidenta da União dos Professores do Espírito

Santo de 1973 a 1981. Acumulou funções também no movimento sindical nacional como vice-presidente regional da Confederação de Professores do Brasil, vice-presidente nacional da mesma confederação. Foi também membro do Conselho Diretor da Central Única dos Trabalhadores. Foi a partir de sua militância no ativo movimento sindical dos anos 70 que galgou em 1983 o mandato de deputada federal, sendo uma das únicas parlamentares mulheres na época.

Benedita da Silva

Foi deputada federal pelo PT por dois mandatos consecutivos. “Mulher, negra e favelada” – forma como teve sua imagem projetada na cena pública –, Benedita da Silva tem sua trajetória política vinculada à sua militância em movimentos de base em comunidades no Rio de Janeiro. Foi professora da escola comunitária da favela Chapéu Mangueira, adotando o método Paulo Freire de alfabetização de crianças e adultos. Fundou e presidiu a associação das mulheres dessa mesma comunidade. Oriunda dos morros favelados da Zona Sul, teve expressiva participação nas tentativas de rearticulação da Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro a fim de lhe atribuir um caráter mais popular. Ocupou seu primeiro cargo eletivo em 1982, quando se elegeu vereadora no Rio de Janeiro. Ainda durante seu mandato, formou-se em Serviço Social. Foi eleita deputada federal em 1987 e reelegeu-se em 1990. Em 1992, candidatou-se à prefeitura do Rio de Janeiro; quase se saiu vitoriosa. Em 1994 tornou-se a primeira mulher negra a ocupar uma vaga de Senadora. Em 1998, foi eleita vice-governadora do Rio de Janeiro, na chapa de Anthony Garotinho. Com a renúncia do mesmo, em abril de 2002 para disputar a Presidência da República, Benedita assumiu um mandato tampão marcado por problemas nas finanças do estado e acusações mútuas entre ela e o ex-governador acerca das responsabilidades por esses problemas. Candidatou-se ao governo do estado no mesmo ano, mas não foi eleita. No entanto, com a eleição de Lula para Presidente, foi convidada a ocupar um cargo com status de ministra: Secretaria Especial de Assistência e Promoção Social. Deixou o governo sob polêmica de ter usado recursos públicos em uma viagem particular a um evento religioso na Argentina. Voltou a ocupar cargo público em 2007, no governo de Sérgio Cabral no estado do Rio de Janeiro, como Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos.

Nilmário Miranda

Foi deputado federal por três mandatos consecutivos, de 1991 ao início de 2003, pelo PT de Minas Gerais. Militante socialista em sua juventude, participou do movimento pelas

reformas de base no município de Teófilo Otoni-MG e do movimento estudantil em Belo Horizonte-MG, nas décadas de 60 e 70. Em virtude de suas atividades na Política Operária (POLOP) – uma facção de esquerda proscrita pelo Regime Militar – ficou preso por pouco mais de três anos. Quando foi libertado em 1975, teve seus direitos políticos cassados por cinco anos. Ainda no final dos anos 70, passou a atuar na construção do movimento popular e sindical na região industrial da Grande Belo Horizonte. Participou da fundação e dirigiu um jornal comunitário chamado Jornal dos Bairros, destinado a comunidades carentes da região e também atuou como jornalista no Sindicato dos Bancários de Minas Gerais e no Sindicato dos Metalúrgicos de Betim. Participou da fundação do Partido dos Trabalhadores em Minas Gerais e ocupou cargos tanto na organização interna do partido quanto no gabinete do PT na Assembléia Legislativa de Minas Gerais. De militante social, passa a quadro do PT mineiro e depois a ocupante de mandato eletivo quando é eleito deputado estadual constituinte em 1986. Em 1991 torna-se deputado federal, tendo uma atuação destacada sobretudo na área de direitos humanos. Em 2002 candidatou-se ao governo de Minas Gerais, mas ficou em segundo lugar nas eleições. Foi convidado a assumir, em 2003, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Foi também presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Em 2005 saiu dessa secretaria e foi eleito Presidente do PT de Minas Gerais como candidato do Campo Majoritário do partido. Atualmente é presidente da Fundação Perseu Abramo, entidade ligada ao Partido dos Trabalhadores.

Em sua atuação parlamentar, além do envolvimento destacado na criação da CDHM-CD e em suas atividades subseqüentes, foi o parlamentar que assumiu a autoria formal do primeiro projeto de lei de iniciativa popular apresentado no Congresso Nacional. A autoria lhe foi atribuída por indicação das entidades que promoveram esse projeto de lei em virtude de sua contribuição no processo de recolhimento de assinaturas. Integrou diversas missões oficiais relacionadas a eventos de direitos humanos ou investigações de violação desses direitos e presidiu a Comissão de Direitos Humanos por dois anos não consecutivos: 1995 e 1999. Das 23 proposições que apresentou na Câmara dos Deputados, além do projeto de lei de iniciativa popular e do projeto de resolução que deu origem à Comissão de Direitos Humanos, apresentou mais um projeto relacionado à participação política: o PRC 96 de 1992, que dispõe que o “cidadão poderá assinar projeto de lei apresentando carteira de identidade ou profissional, que poderão substituir o título eleitoral”.

Hélio Bicudo

Foi deputado por dois mandatos consecutivos pelo PT de São Paulo. Formado em Direito, iniciou sua carreira no Ministério Público ainda na década de 40. Ao contrário de muitos militantes de direitos humanos, não esteve na fileira de facções de esquerda na luta contra o Regime Militar ou na organização de movimentos de base nos anos 70. Sua atuação na área dos direitos humanos se sobressai a partir da sua atuação como promotor público, quando denunciou os crimes do Esquadrão da Morte no início da década de 70, levando à cadeia alguns de seus integrantes, dentre eles o delegado Sérgio Paranhos Fleury, chefe do DOPS. Envolveu-se na luta em apoio às pessoas presas ilegalmente, torturadas e/ou desaparecidas. Participou da Comissão de Justiça e Paz a convite de Dom Paulo Evaristo Arns, arcebispo de São Paulo. Engajou-se na luta pela redemocratização e no movimento das “Diretas Já”. Ingressou no PT, no início da década de 80, por ocasião da campanha ao governo do estado, quando concorreu a vice na chapa de Lula. Foi deputado federal de 1991 a 1999. Ainda durante seu mandato, foi eleito integrante da Comissão de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos, e logo depois assumiu a presidência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da mesma organização. Também foi eleito vice-prefeito da cidade de São Paulo na chapa de Marta Suplicy. Nos anos seguintes, afastou-se da política eleitoral e rompeu com o PT. Presidiu a Fundação Interamericana de Defesa dos Direitos Humanos (FIDDH).

Como parlamentar, teve atuação destacada na área de direitos humanos. Apresentou 21 proposições, sendo a maioria delas relacionadas a essa temática. Integrou diversas missões oficiais relacionadas a eventos de direitos humanos ou investigações de violação desses direitos. Ocupou cadeira no Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana como representante da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados.

4.2.4 Considerações finais sobre a criação da CDHM-CD

A primeira observação a ser feita é que a CDHM-CD é uma comissão cuja criação denota a conquista de espaço da pauta dos direitos humanos no âmbito do Poder Legislativo Federal. Esse tema segue a trilha de outras questões que emergem do âmbito societal nos anos 80. Essas questões conquistam lugar na agenda institucional do Estado não só na esfera do Poder Executivo, mas como podemos ver no Legislativo também.

Com base no perfil dos dois principais atores envolvidos na criação da CDHM-CD, fica claro um engajamento prévio e destacado, seja na militância seja profissionalmente, na questão dos direitos humanos. Nilmário Miranda é ex-presos político e jornalista com

investigações publicadas sobre o tema. Ao deixar o cargo de deputado federal, foi assumir cargo no Governo Federal na área de direitos humanos. Hélio Bicudo foi promotor público, tendo se destacado na luta contra medidas repressivas do Estado desde a década de 70. Anos depois, com o fim de seu mandato legislativo, foi eleito para atuar na defesa de direitos humanos em uma importante organização intergovernamental. Mais do que isso, especialmente no caso de Nilmário Miranda, há um importante envolvimento também com ações relativas à promoção de mecanismos efetivos de participação da sociedade no âmbito do Legislativo.

Outra questão relevante é que três dos quatro atores estudados – Nilmário, Benedita e Hélio Bicudo – eram filiados ao Partido dos Trabalhadores ao longo das décadas de 80 e 90⁵⁶. A pauta dos direitos humanos é apropriada com força e com um sentido ampliado no contexto do processo de redemocratização. Nessa reinserção, mais do que uma associação ao conjunto de valores liberais que denotam uma visão restrita aos direitos civis e políticos, a pauta dos direitos humanos se aglutina a outras pautas e passa a compor o campo heterogêneo e articulado das lutas da sociedade civil nos anos 80. Uma parte significativa desse campo de lutas se aglutina em torno do PT e da construção de um projeto democrático-popular. Essa avaliação corresponde com a constatação empírica da importância dos petistas na criação da comissão.

Por fim, é importante ressaltar que a CDHM-CD surge como uma comissão sem poder decisórios formais no processo de apreciação de matérias no âmbito do Legislativo. Não participando desses processos decisórios, a comissão é, no momento de sua gênese, incapaz de gerar mecanismos de compartilhamento de poder decisório com a sociedade civil. Ao mesmo tempo suas prerrogativas de investigação de casos de desrespeito aos direitos humanos e de articulação com atores não-governamentais oferecem-lhe, de início, grandes potencialidades para atuar no monitoramento da ação do Estado.

4.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO

4.3.1 As duas comissões como fruto do projeto democrático-participativo

A análise do surgimento das comissões e dos principais atores da sociedade política envolvidos nesse surgimento nos leva a considerarmos a existência de uma significativa associação das comissões com o projeto democrático-participativo. Essa associação é parcial,

⁵⁶ No caso de Nilmário e Benedita, continuam filiados ao PT.

pois o envolvimento de deputados cuja trajetória desvela a vinculação com idéias e práticas afeitas ao projeto democrático-participativo nos parece uma condição necessária, mas não suficiente para a instituição e consolidação dessas comissões. Fez-se necessário o envolvimento de uma “coalizão” maior de parlamentares e a atuação de alguns deles em espaços estratégicos de poder na Casa – Mesa Diretora e lideranças partidárias – a fim de viabilizar o surgimento da CLP-CD e da CDHM-CD. Essa coalizão em torno das comissões só pôde emergir a partir de uma coincidência conjuntural de interesses. Isso implicou no consentimento de inúmeros setores da Câmara dos Deputados mesmo que boa parte desses setores não se identificassem com os ideais e práticas que se visava concretizar com essas comissões.

Passado o momento de criação das comissões, os parlamentares que efetivamente se envolveram em seus primeiros passos voltam a caracterizar um conjunto mais restrito de atores cujas trajetórias se aproximam do projeto democrático-participativo. Entre Nilmário Miranda, Hélio Bicudo e Luiza Erundina – principais atores que continuaram destacadamente envolvidos com as comissões mesmo após sua instalação – há algo em comum: todos compuseram o campo dos movimentos sociais e das mobilizações populares nos anos 70 e 80 e, por meio do canal partidário que os aglutinava – o PT –, migraram para o âmbito da sociedade política.

As intencionalidades prescritas nos processos de criação da comissão se aproximam dos impulsos de criação de mecanismos de compartilhamento de poder decisório e de instrumentos de monitoramento da ação do Estado. A CLP-CD se identifica mais diretamente com essa primeira pauta ao passo que a CDHM-CD mais com a segunda. A identificação das comissões com o projeto democrático-participativo, além das trajetórias e dos contextos, se sustenta, objetivamente, na análise de alguns discursos garimpados de seus ritos de criação e suas primeiras publicações.

4.3.2 A centralidade da sociedade política na conjuntura de criação

Outro importante aspecto diz respeito ao fato de que as movimentações que se deram no âmbito da sociedade política se constituíram como o fator central dos processos de criação das comissões. À luz da dicotomia entre sociedade civil e sociedade política, podemos avaliar que a primeira possui uma participação mais indireta relacionada aos antecedentes que inspiraram as comissões e que em parte foram canalizados por meio de trajetórias pessoais rumo à sociedade política. O acionamento de mecanismos de influência ou de pressão por parte de atores da sociedade civil a fim de “empreender força” rumo à criação das comissões

parece uma possibilidade teórica com pouca correspondência empírica nos contextos estudados. Os processos de criação das comissões não foram marcados nem por uma intensa atuação de bastidores de entidades da sociedade civil muito menos ainda por significativas mobilizações populares. Os anseios da sociedade civil em termos de apresentar a pauta da participação e dos direitos humanos foram canalizados por meio da própria atuação de atores da sociedade política que não só incorporam essa pauta na agenda do Legislativo, mas também foram responsáveis pelo desenho do formato institucional e pelas negociações que possibilitaram o surgimento dessas comissões. No que diz respeito ao formato, essas comissões se espelham em experiências institucionais encampadas em outros sistemas políticos, em ciclos passados da história política brasileira e em outros níveis de governo. Não há correlação direta, em termos de seu formato, com práticas societárias que emergiram do processo de redemocratização.

A centralidade da explicação desses processos está na interação dos atores da sociedade política oriundos de lutas populares com deputados vinculados a outros projetos políticos. Em conjunturas propícias, essas interações possibilitaram o surgimento dessas instâncias. Isso implica considerar os possíveis deslocamentos do projeto ao longo das transições sociedade civil-sociedade política e das negociações entre forças políticas a fim de viabilizar a aprovação da criação das comissões. Ambas dependeram de aprovação da Mesa, de acordo de Lideranças e mais: foram aprovadas rapidamente com requerimentos de urgência assinados pelas principais lideranças partidárias em conjunturas cujos partidos mais poderosos eram PMDB, PFL e PSDB. Desse fato, já é possível se esperar uma redefinição do conteúdo dos projetos corporificados na criação das comissões que sequer passaram por votações que não simbólicas. Ambas as comissões resultaram, portanto, do protagonismo de agentes da sociedade política, sendo em seguida respaldadas e fortalecidas pelo apoio de entidades da sociedade civil.

4.3.3 O PT como elemento articulador

É notável a presença do PT na maioria das trajetórias analisadas. Quatro dos seis estudados tiveram passagens marcantes pelo Partido dos Trabalhadores. Dois deles ainda permanecem no partido. Mais do que isso, suas filiações não denotam uma vinculação fisiológica com o partido, e sim uma associação em que o coletivo e o pessoal se confundem fortemente sob o pano de fundo da construção do projeto democrático-popular nos anos 80. O PT correspondia em grande medida não só a um campo programático com o qual tinham acordo, mas também a um eficaz instrumento emergente de ação coletiva capaz de agregar

diferentes setores sem desvinculá-los da origem de suas militâncias políticas e lutas pessoais.

Os descolamentos entre o projeto democrático-popular e as pautas estratégicas hegemônicas no PT redefinem o lugar desses atores de maneira bastante desigual. Nilmário Miranda e Benedita da Silva reforçam suas posições dentro do próprio Partido dos Trabalhadores e galgam espaços importantes nas disputas dentro da burocracia do partido e da indicação partidária para importantes pleitos eleitorais. Luiza Erundina abandona o partido alguns anos depois de um momentâneo afastamento de cargos eletivos. Em 1998, volta a ocupar mandato eleitoral pelo PSB. Hélio Bicudo, por sua vez, também se afasta do Partido dos Trabalhadores depois de se descolar por um tempo do cenário de disputas eleitorais que assumiu centralidade dentro das estratégias predominantes no PT.

4.3.4 Discursos comuns, perspectivas distintas

Os aparentes acordos existentes entre as diversas forças políticas – majoritariamente de partidos de direita – nas conjunturas de criação das comissões abrem perspectivas para importantes reflexões acerca do modo como se dá a disputa em torno de projetos políticos no âmbito do Poder Legislativo. Dos acordos que viabilizaram a criação das comissões é pouco plausível se esperar que essas instâncias se constituam como “trincheiras institucionais” vinculadas ao projeto democrático-participativo. Além dos requerimentos de urgência assinados por diversas forças partidárias, a avaliação das sessões plenárias de criação dessas comissões desvelam discursos proferidos que, independentemente do partido do orador, quase sempre elogiavam a criação das instâncias. O plano do discurso não deixa de acusar certa algaravia em que palavras como participação, sociedade civil e democracia são reivindicadas por grupos políticos com visões bem diferentes. A margem de manobra em que práticas bem distintas são aceitáveis em torno de um discurso comum é um dos instrumentos da disputa entre projetos. É bastante plausível partir da hipótese de que os acordos que dão origem às comissões, em função do grau de diversidade dos atores, são fruto de convergências conjunturais de interesse e não de compartilhamento de um projeto político. Convergência de interesses essas que, por trás, desvelam pretensões totalmente distintas entre as partes do acordo. Um desafio se coloca no sentido de buscar instrumentos de análise que nos permitam compreender as fissuras entre discursos semelhantes e conteúdos distintos.

4.3.5 Redefinições do projeto democrático-participativo no Legislativo Federal

Por fim cabe levantar algumas considerações acerca da forma como ocorrem redefinições nos projetos a partir de sua implementação no âmbito do Poder Legislativo

Federal. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) enumeram alguns importantes fatores a serem avaliados no sucesso das experiências democrático-participativas a partir das redefinições que sofrem no campo da sociedade política:

Igualmente importante no sucesso dessas experiências [participativas] foi a constituição nos governos locais e no Poder Legislativo, de uma classe política proveniente originariamente da sociedade civil. Não obstante, conforme essas práticas participativas se foram desenvolvendo, ficaram visíveis alguns fatores que limitam o impacto democratizante da atuação pública daqueles que chegavam à função pública com um projeto de mudança. Entre esses fatores, destacam-se os **compromissos eleitorais** feitos para governar, a **falta de recursos** provocada pelos ‘ajustes’ que impedem políticas sociais redistributivas, as **prioridades impostas** pela condição neoliberal da economia e o **crecente poder das capacidades técnicas** exigidas para conduzir o Estado (Feltran; Teixeira e Albuquerque, neste volume). (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 77) (*grifo nosso*)

Acrescentamos, a partir dos indícios apontados neste capítulo, que no caso do Poder Legislativo, há de se considerar os compromissos pós-eleitorais que são assumidos na base de negociações entre os partidos com maior peso na composição das Casas. Essas negociações, ao mesmo em tempo que viabilizaram a aprovação das comissões em questão, provavelmente impactam na redefinição de seus formatos. Sobre os resultados desses processos, este capítulo só nos abre o caminho para continuarmos a exploração. Que tipo de modificações a idéia de institucionalidades participativas sofre ao longo de sua implementação no âmbito do Legislativo Federal? Que tipo de redefinições ou mudanças de sentido há no projeto democrático-participativo por meio da instituição e funcionamento dessas instâncias? No saldo final desse processo, que tipo de impacto essas instâncias criadas conseguem ter no sentido de gerar impactos no funcionamento do sistema político?

CAPÍTULO 5

A EFETIVIDADE DA CLP-CD E DA CDHM-CD: potencialidades, limites e resultados concretos

Diante da significativa associação identificada entre a criação das comissões e esforços de implementação do projeto democrático-participativo no âmbito do Poder Legislativo Federal, passamos a analisar, neste capítulo, uma pergunta decorrente dessa associação: em que medida as intencionalidades prescritas em sua criação, em termos de foros públicos e mecanismos de prestação de contas, vêm se concretizando na prática?

A presença desses esforços não garante que os mecanismos criados por essas comissões gerem impactos efetivos no funcionamento do sistema político. As convergências e os conflitos entre o projeto democrático-participativo e outros projetos na disputa podem enfraquecer, anular ou até mesmo perverter os esforços no sentido da efetivação de mecanismos institucionais de compartilhamento de poder decisório e de monitoramento da ação do Estado. Além da “queda-de-braço” entre distintos projetos políticos, a implementação efetiva desses mecanismos depende da relação “entre as intencionalidades contidas nos projetos e as condições concretas de sua realização”. Isto é, somados aos conflitos dos projetos políticos em disputa, há relações de conflito que dizem respeito “a condições estruturais, a recursos e a oportunidades” condicionando a implementação dos mecanismos em questão (Dagnino, 2006, p.39).

Neste capítulo avaliaremos os limites, as potencialidades e, por fim, a capacidade efetiva – ou incapacidade – dessas comissões em tornarem realidade as propostas associadas ao projeto democrático-participativo em termos de compartilhamento de poder decisório entre Estado e sociedade civil e de criação de mecanismos de acompanhamento e monitoramento do Estado por parte da sociedade. Com “limites e potencialidades”, nos referimos aos aspectos formais e informais que analisaremos antes de finalmente avaliarmos os resultados produzidos por essas comissões. Dentre os aspectos formais estão, por exemplo, as atribuições regimentais comuns às comissões permanentes no processo legislativo e também

as prerrogativas específicas da CLP-CD e da CDHM-CD. Além dos aspectos formais, serão consideradas também outras questões como, por exemplo, a capacidade de influência de atores diversos na composição da agenda das comissões e o modo como as comissões desenvolvem rotinas próprias a partir de suas atribuições regimentais. Esses aspectos formais e informais desenham uma espécie de pano de fundo para compreendermos melhor os possíveis condicionamentos estruturais, recursos e oportunidades que definem e redefinem o funcionamento dessas comissões. Em seguida, avaliaremos os resultados políticos gerados pela CLP-CD e da CDHM-CD ao longo dos anos. Esses resultados envolvem a apreciação⁵⁷ de proposições legislativas, a realização de audiências públicas e seminários, entre outras atividades e mecanismos desenvolvidos por essas comissões.

Finalmente, apresentaremos nossas conclusões a respeito da efetividade da CLP-CD e da CDHM-CD. Essa efetividade corresponde à capacidade de cada uma dessas comissões de gerar impactos reais no Poder Legislativo Federal e no sistema político como um todo. Tal impacto adviria do fato de se constituírem enquanto foros públicos ou possibilitarem instrumentos de monitoramento do Estado por parte da sociedade. Consideramos que essa efetividade é um indicador da associação ou não das comissões com os esforços de institucionalização do projeto democrático-participativo no âmbito do Estado.

Para realizarmos essa análise com maior perícia, na análise de alguns dados quantitativos procederemos a um recorte temporal, focando nossa avaliação principalmente no funcionamento dessas comissões ao longo da 52ª Legislatura parlamentar. Isto é, nas quatro sessões legislativas compreendidas entre fevereiro de 2003 e fevereiro de 2007. Os principais objetos da nossa análise empírica neste capítulo foram as normas que regem o funcionamento da CLP-CD e da CDHM-CD, os relatórios anuais de atividades das comissões e a ficha de tramitação de proposições vinculadas a essas comissões.

5.1 A EFETIVIDADE DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

5.1.1 A CLP-CD: Potencialidades e limites

A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP-CD) enquanto comissão permanente não é nenhum tipo de novo desenho institucional no processo legislativo. Delibera sobre matérias em sua alçada e é composta por um colegiado de

⁵⁷ A não apreciação de proposições legislativas despachadas a essas comissões também será considerado um resultado produzido pela comissão, visto que, mais do que uma causalidade, em geral corresponde a uma opção deliberada do colegiado ou da Mesa da comissão por priorizar a apreciação de outras matérias legislativas ou a realização de outros tipos de atividades não deliberativas. A idéia de “não-apreciação” nos parece uma idéia correlata à noção de “não-decisão” citada em (Queiroz, 2006).

parlamentares com base na proporcionalidade de forças partidárias na Casa. Por outro lado, a alçada dessa comissão, em particular, não é temática e sim diz respeito ao recebimento de sugestões da sociedade civil, introduzindo assim algo de novo em relação às outras comissões permanentes. Criada em 2001, se baseia na possibilidade de que entidades da sociedade civil apresentem formalmente, sem intermédio de parlamentares, matérias a serem deliberadas pelo Poder Legislativo. Essas sugestões legislativas, como são denominadas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, podem versar sobre praticamente todas as questões que dizem respeito seja à atividade legisferante seja à função fiscalizatória do Poder Legislativo. Entre as tipificações mais consagradas de matérias legislativas as únicas que não podem ser apresentadas como sugestões da sociedade civil na CLP-CD dizem respeito à criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, a Propostas de Emenda à Constituição e a Propostas de Fiscalização e Controle. Considera-se como entidade da sociedade civil habilitada a apresentar sugestões na CLP-CD, associações, órgãos de classe, sindicatos ou entes governamentais que detenham participação paritária de representantes da sociedade. É vedada a participação de partidos políticos e de organismos internacionais. “Da entidade autora da Sugestão Legislativa, são requeridos: registro, em cartório, ou em órgão do Ministério do Trabalho; documento legal que comprove a composição de sua diretoria e indique seus responsáveis, judicial e extrajudicialmente, à época da iniciativa.” (BRASIL, 2001). Recebidas as sugestões na comissão, cabe aos parlamentares que compõem seu colegiado julgarem-nas. Cada uma das sugestões aprovadas torna-se outro tipo de matéria legislativa: requerimento, indicação, emenda a leis orçamentárias, emenda a projetos, projeto de lei, projeto de lei complementar ou outro tipo de projeto⁵⁸.

Criada por meio da Resolução 21, promulgada em Plenário em 30 de maio de 2001, a CLP-CD foi instalada e teve seu Regulamento Interno aprovado por seus membros em agosto do mesmo ano. Poucos anos depois, em 2004, por meio da Resolução Interna 01/2004, que alterou seu regulamento, a comissão passou por uma reformulação que ampliou as prerrogativas formais precedentemente descritas de intervenção junto ao processo legislativo.

⁵⁸ Muitas sugestões legislativas são encaminhadas à comissão já com sua devida tipificação. Na grande maioria dos casos já está explícito na própria sugestão o tipo de matéria que ela virá a se transformar caso seja aprovada. No caso de sugestões relativas a emendamentos de projetos ou de leis orçamentárias, essa classificação sempre fica bem clara desde a apresentação da sugestão. Com relação às demais sugestões nem sempre fica claro, sem o despacho sugerido pelo relator ou o aprovado pela comissão, que tipo de matéria legislativa a mesma virá a se tornar. Assim, o colegiado da comissão pode proceder a essa tipificação caso a sugestão não venha especificada ou não especifique corretamente a que tipo de matéria legislativa ela se refere. Há, inclusive, alguns poucos casos de sugestões legislativas que, quando aprovadas, resultaram em mais de uma matéria legislativa. A sugestão 21/07 resultou em um projeto de lei e em uma indicação ao Poder Legislativo. A aprovação da sugestão 90/05 resultou em dois requerimentos.

A reformulação possibilitou às entidades da sociedade civil não só apresentarem proposições legislativas, mas também sugerirem emendas a outras matérias que já estejam tramitando na Casa. Essa alteração é bastante significativa, pelo menos em termos potenciais, tendo em vista que possibilita que as sugestões da sociedade civil influam diretamente em proposições que estejam em diversas etapas da tramitação na Casa, até mesmo naquelas que já se apresentam na pauta do Plenário. A reformulação ocorrida em 2004 também criou o mecanismo das sugestões de emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias, somando-se assim às já existentes possibilidades de emenda ao Plano Plurianual e à Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, essa resolução também formalizou que Indicações Legislativas⁵⁹ podiam ser objeto de sugestões da sociedade civil. Por fim contribuiu para o desenvolvimento da comissão regulamentando o direito de fala de qualquer ator da sociedade civil ou pessoa física nas audiências públicas da Comissão, à critério do Presidente⁶⁰.

No entanto, mais recentemente ainda, na contramão dessa ampliação das prerrogativas formais da CLP-CD, a comissão sofreu um dismantelamento de um de seus mais significativos instrumentos de intervenção junto ao processo decisório da Câmara dos Deputados. Até 2006, a CLP-CD pôde apresentar emendas à Lei Orçamentária Anual, seguindo a regra vigente há muitas sessões legislativas de que as comissões permanentes têm direito de apresentar emendas a essa lei. No entanto, com a aprovação da Resolução 1 de 2006 do Congresso Nacional, que dispõe sobre o funcionamento da Comissão Mista de Orçamento, a CLP-CD, por não estar vinculada a nenhuma temática específica como a maioria das demais comissões, perdeu o direito de propor emendas à LOA. Tal restrição é de grande relevância tendo em vista que a LOA é um dos principais instrumentos de intervenção do Poder Legislativo Federal no sistema político brasileiro e, portanto, se constituía como uma das principais formas de entidades da sociedade civil buscarem intervir no sistema político por meio da CLP-CD⁶¹.

59 Indicações são pleitos encaminhados pelo Poder Legislativo aos Poderes Executivo ou Judiciário sugerindo a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva.



60 Nas comissões permanentes de modo geral, além dos parlamentares, só possuem direito de fala nas audiências públicas as entidades previamente convidadas para compor a Mesa.

61 Enquanto comissão permanente, mesmo não havendo regulamentação específica sobre sua participação no processo orçamentário, a CLP-CD estaria automaticamente contemplada pelo mecanismo das “emendas de comissão”. No entanto, alguns grupos políticos e “setores técnicos” da Casa sustentam a interpretação de que por não versar sobre temática específica a CLP-CD deveria ser excluída do instituto de emendas orçamentárias de comissão. Há nessas distintas interpretações uma certa “queda-de-braço” entre setores favoráveis e contrários à existência de emendas à LOA oriundas da CLP-CD. Mais no fundo ainda, essa “queda-de-braço” diz respeito à aceitação ou não da existência de mecanismos formais de participação de atores da sociedade civil no Congresso Nacional. Tendo perdido essa prerrogativa em 2006, membros da comissão tentam atualmente, em 2009, retomá-la.

Considerando as prerrogativas formais descritas relativas à CLP-CD e suas redefinições ao longo tempo, segue um quadro no qual se especifica quais tipos de matérias foram formalmente objeto de sugestões legislativas ao longo dos anos até 2006. As sugestões estão discriminadas por tipo de matéria. Na prática essa classificação, em última instância, é feita na hora da aprovação da matéria e não em seu recebimento. A apresentação de sugestões cujo objeto implica em algum tipo de matéria em vermelho no quadro significa que essa sugestão não poderá em nenhum caso ser aprovada pela comissão. Os quadros em vermelho denotam impossibilidade de que aquele tipo de matéria seja objeto de sugestão no respectivo ano. Os quadros em verde ilustram, ao contrário, a possibilidade de transformar sugestões em matérias do tipo em questão.

Tipos de sugestão legislativa* / Ano	Resolução 1 da CLP, de 25/11/2004				Resolução 1 do Congresso Nacional, de 22/12/2006		
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	...
Sug. de Proposta de Emenda à Constituição	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Sug. de Projeto de Lei Complementar	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Sug. de Projeto de Lei	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Sug. de Projeto de Decreto Legislativo	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Sug. de Projeto de Resolução	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Sug. de Projeto de Consolidação	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Sug. de Requerimento de Depoimento	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Sug. de Req. de Audiência Pública**	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Sug. de Req de Informação	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Sug. de Req. de Convocação	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Sug. de Requerimento de criação de CPI	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Sug. de Proposta de Fiscalização e Controle	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Sug. de Indicação Legislativa	Red	Red	Red	Ver	Ver	Ver	Ver
Sug. de Emenda de Plenário	Red	Red	Red	Ver	Ver	Ver	Ver
Sug. de Emenda	Red	Red	Red	Ver	Ver	Ver	Ver
Sug. de Emenda ao PPA	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Sug. de Emenda à LDO	Red	Red	Red	Ver	Ver	Ver	Ver
Sug. de Emenda ao Parecer Preliminar da LOA	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver
Sug. de Emenda à LOA	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Ver	Red

Quadro 1 – Matérias objeto de sugestões legislativas da CLP-CD por ano, de 2001 a 2006.

Legenda:  Matérias passíveis de sugestões legislativas da CLP-CD.
 Matérias não passíveis de sugestões legislativas da CLP-CD.

Fonte: Resolução da Câmara dos Deputados 21/2001 e Resolução Interna da CLP-CD 1/2004.

* Registra-se no Relatório de Atividades do ano de 2005 da CLP-CD a aprovação de uma sugestão de voto de louvor e de uma sugestão de voto de pesar, mesmo não existindo previsão formal para esses tipos de matéria.

** A aprovação de Sugestões de Requerimentos de Audiências Públicas pode resultar ou na realização de uma audiência pública ou na realização de um seminário.

Com relação a requerimentos, cabe ressaltar que não só as entidades da sociedade civil podem tentar encaminhá-los por meio de sugestão legislativa, mas também os próprios parlamentares membros da comissão podem apresentá-los. As propostas de requerimento constituem o único tipo de matéria que tramita na CLP-CD que não é necessariamente de autoria de entidades da sociedade civil. Sua aprovação não gera uma proposição legislativa e sim resulta em algum tipo de encaminhamento a ser efetuado pela Mesa da comissão ou pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Por um lado, a análise das normas que regem o funcionamento da CLP-CD denota que o surgimento da comissão implicou na criação de um novo instrumento de interlocução entre sociedade civil e Estado no âmbito do Legislativo. A comissão possibilitou uma forma de participação direta de entidades da sociedade civil no processo legislativo no âmbito da Câmara dos Deputados por meio da apresentação de sugestões legislativas, fazendo com que essas entidades não mais dependam necessariamente de que algum parlamentar assumira a autoria de seus projetos para tramitar no Congresso Nacional. Por meio da aprovação de um projeto de resolução – o que criou a CLP-CD – foi possível criar uma alternativa viável para a intervenção da sociedade civil no Poder Legislativo, sem depender da aprovação de uma emenda constitucional que tornasse viável o mecanismo da Iniciativa Popular instituído pela Constituição de 88.

Em contraposição às centenas de milhares de assinaturas exigidas para a apresentação de matéria via Iniciativa Popular, a CLP-CD exige somente documentos que comprovem a existência e o funcionamento regular da entidade proponente. Além disso, com critérios bem flexíveis em relação aos tipos de entidades que podem apresentar sugestões, a comissão abre espaço para que uma grande quantidade e diversidade de atores não-institucionais possam intervir no Poder Legislativo. Esses atores podem ser, por exemplo, entidades sindicais, corporativas, associações civis, conselhos; de abrangência nacional, regional ou local; com propósitos diversos e contando com um alto grau de organização e capacidade de mobilização ou não. Em termos de organização formal, requer-se sua existência e funcionamento regular registrado em cartório. Os inúmeros tipos de sugestões legislativas que podem ser encaminhados, como apresentado no quadro precedente, habilitam os atores da sociedade civil a tomarem parte tanto em questões que dizem respeito ao processo de produção de normas jurídicas quanto em questões relativas à fiscalização das diversas instâncias do Estado brasileiro e da atuação de seus agentes. Com isso, a CLP-CD, por meio de suas prerrogativas formais, envolve-se no exercício das duas tarefas fundamentais do Poder Legislativo – a atividade legisferante e a atividade fiscalizatória. Com esse leque amplo de matérias a que diz

respeito, gera potencialidades no sentido de cumprir parcialmente tanto com a proposta de compartilhamento de poder decisório entre Estado e sociedade quanto com pretensões de monitoramento do sistema político por parte da sociedade civil. Constatada, portanto, importantes potencialidades da comissão, em função de suas prerrogativas formais no sistema político e de seu fácil acesso para as entidades da sociedade civil, resta avaliar quais as condições para realizar essas potencialidades. Para isso é preciso se avaliar qual papel a comissão ocupa na lógica de distribuição de poder, formal e informal, entre as instâncias e os agentes que compõem o sistema político no âmbito da Câmara dos Deputados.

E é no tocante a essa lógica que cabe ressaltar alguns dos limites da comissão criada. Iniciaremos a apresentação desses limites ainda no campo dos aspectos formais que a norteiam. Nesse sentido, há pelo menos dois aspectos relevantes no que diz respeito às restrições formais à participação direta de entidades da sociedade civil no processo legislativo que se mantêm mesmo com a criação da comissão. Em primeiro lugar, três poderosos instrumentos políticos do Poder Legislativo não podem ser objeto de sugestão: as Propostas de Emenda à Constituição, os requerimentos de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito e as Propostas de Fiscalização e Controle. Além disso, com a aprovação da Resolução 1 de 2006 do Congresso Nacional, outro poderoso instrumento político do Poder Legislativo deixa de ser objeto de sugestão formal de entidades da sociedade civil: as emendas à Lei Orçamentária Anual. Em segundo lugar, a possibilidade instituída pela CLP-CD das sugestões legislativas só habilita atores da sociedade civil a tomarem parte diretamente em um importante, mas pequeno e inicial passo na longa e tortuosa caminhada que há, em geral, entre a apresentação de um pleito e a materialização do mesmo em determinações e ações do Estado. Como veremos com mais detalhes na seção seguinte, o sucesso de uma proposição, muito para além de sua mera apresentação na Câmara dos Deputados, está associado, do ponto de vista formal, a uma série de instrumentos legais e regimentais como a possibilidade de apreciação conclusiva das comissões, a tramitação em regime de urgência entre outros. Com relação a aspectos informais que condicionam a efetividade ou não da comissão, cabe avaliar, por exemplo, a capacidade da CLP-CD fazer sua agenda presente na ação das lideranças partidárias, que são peças-chaves no processo legislativo. Em complemento a isso, cabe avaliar também o prestígio político das comissões entre os parlamentares de modo geral.

O fluxograma abaixo apresenta uma simplificação da tramitação de uma proposição em vistas de se converter em norma jurídica. A etapa preliminar que é criada com a CLP-CD está destacada em amarelo escuro. Em amarelo claro se apresenta os caminhos da tramitação

de uma sugestão depois de aprovada na CLP-CD. Assim fica mais fácil de perceber que, depois de aprovada na comissão, a proposição ainda tem um longo caminho a percorrer.

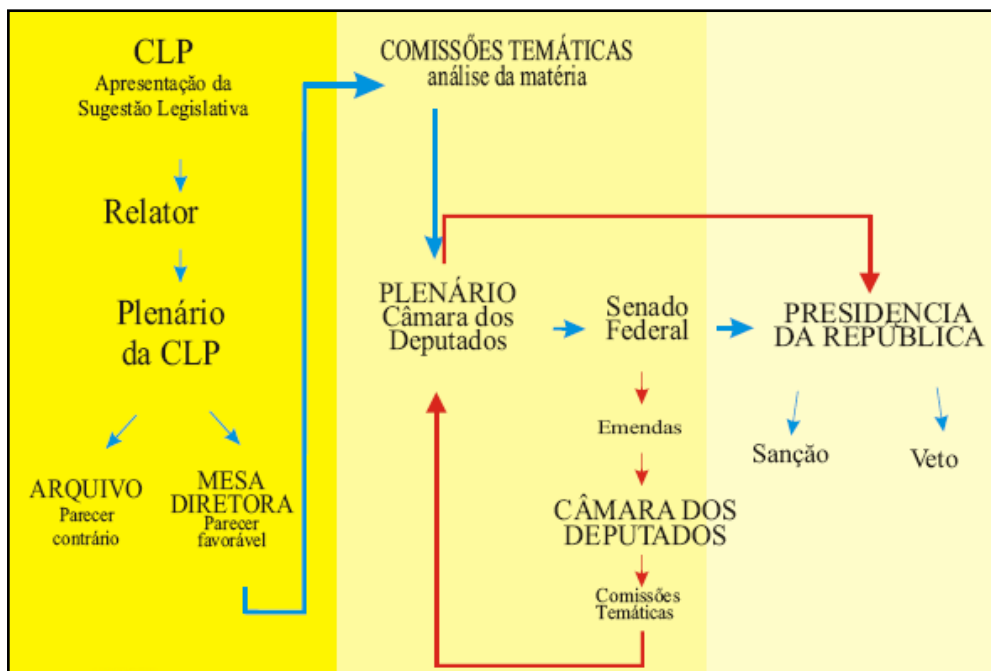


Figura 3 – Fluxograma de tramitação de matéria legislativa visando se tornar norma jurídica

Fonte: Figura copiada de BRASIL (2001, p.33). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. Cartilha. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

5.1.2 Resultados concretos da CLP-CD em termos de compartilhamento de poder decisório sociedade-Estado

Sugestões legislativas apresentadas: um novo canal de interlocução acessível

Centenas de sugestões de entidades da sociedade civil já foram apresentadas na comissão, porém somente bem poucas foram muito além nas etapas seguintes que compõem o processo legislativo. A maioria das sugestões apresentadas até 2006 sequer chegaram a ser aprovadas no âmbito da própria CLP-CD, tendo sido rejeitadas ou simplesmente não tendo sido apreciadas. Segue abaixo quadro de todas as sugestões apresentadas por atores da sociedade civil desde a instalação da CLP-CD em agosto de 2001 até o final do ano de 2006:

Tabela 1 - Sugestões recebidas pela CLP-CD, por tipo, de 2001 a 2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total por tipo
Sugestões de Projetos, Requerimentos e Indicações*	24	59	57	28	105	69	342
Sugestões de emenda a projetos	-	-	-	1	2	0	3
Sugestões de emenda a leis orçamentárias	11	21	17	12	26	53	140
Total por ano	35	80	74	41	133	122	485

Fonte: Relatórios anuais de atividades da CLP-CD.

* As sugestões de Projetos, Requerimentos e Indicações foram reunidas, pois nem sempre nas sugestões encaminhadas pela entidades da sociedade civil está discriminado o tipo de matéria a que se referem. Em última instância, cabe à própria comissão até o momento da aprovação da matéria, proceder a essa especificação ou corrigir o tipo de matéria em que a sugestão se enquadra. Como há um número significativo de sugestões que ainda carecem de parecer e apreciação da comissão, consideramos mais adequado categorizar as sugestões recebidas nos três conjuntos acima.

Infere-se da tabela precedente que, em todos os anos, a maioria dos pleitos encaminhados pela sociedade civil encaixa-se no conjunto “Projetos, Requerimentos e Indicações”. Cabe notar também que, apesar de não ser possível um detalhamento sobre quais proposições desse conjunto referem-se especificamente a Projetos, uma análise das ementas das sugestões deixa claro que a grande maioria visa criar ou alterar leis, tendendo, portanto, caso aprovadas na comissão, a se enquadrarem como Projetos.

A possibilidade instituída a partir de 2004 de se apresentar sugestões de emendas a projetos que já estejam tramitando na Câmara dos Deputados não parece ter despertado grande interesse dos atores da sociedade civil. Estes parecem continuar preferindo apresentar seus próprios projetos a emendar aqueles já existentes. Nos três anos em que esse recurso esteve instituído, as sugestões de emendas a projetos, que poderiam ser uma forma de tomar parte em proposições que se encontram em estágios mais avançados de tramitação – e assim pular etapas que podem levar anos para serem alcançadas –, quase não foram utilizadas pelos atores da sociedade civil. Das poucas emendas sugeridas, todas visavam emendar projetos que se encontram nas comissões e nenhuma emendava projetos em Plenário.

As sugestões de emendas a leis orçamentárias – PPA, LDO e LOA –, por sua vez, constituem um recurso que vem sendo utilizado com uma razoável frequência por parte dos atores da sociedade civil. Correspondem a vinte e oito por cento do total das sugestões legislativas apresentadas. A grande maioria refere-se a emendas à Lei Orçamentária Anual –

recurso que deixa de existir no final do ano de 2006, como apresentado na seção anterior. É importante notar também que as emendas a leis orçamentárias demandam uma análise bastante particular, pois, mais do que o número de sugestões apresentadas, é preciso se avaliar o total do valor orçamentário a que fazem referência. Essa análise será feita mais à frente em conjunto com a avaliação de outros aspectos relativos especificamente às sugestões orçamentárias, como o valor efetivamente inserido nas leis orçamentárias.

Numa avaliação geral, observando os dados da tabela 1 e o gráfico que segue, percebe-se que nos anos de 2005 e 2006 a comissão recebeu um número significativamente maior de sugestões em relação aos demais anos. Constatase também um aumento da participação das sugestões de emendas a leis orçamentárias no total de sugestões encaminhadas.

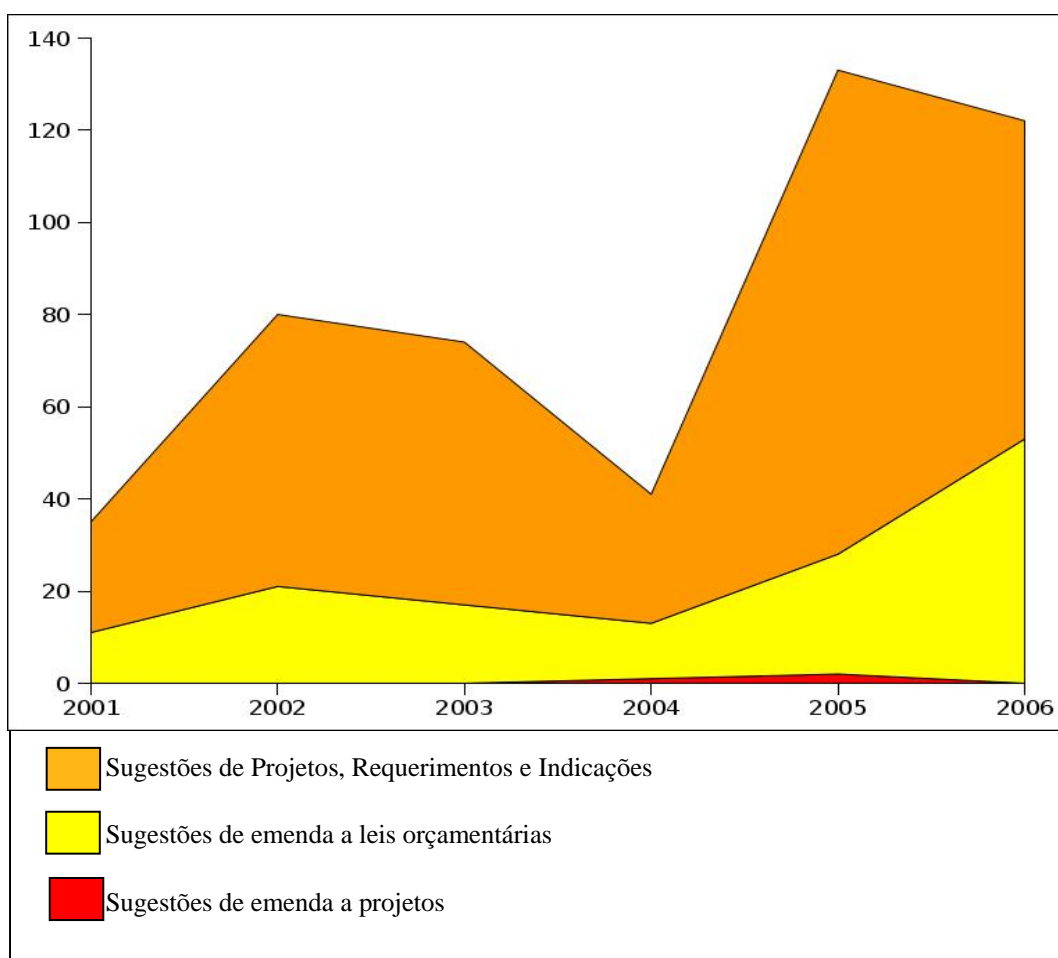


Figura 4 – Quantidade de sugestões encaminhadas, por tipo, entre 2001 e 2006

Fonte: Relatórios anuais de atividades da CLP-CD.

Em seis anos, as entidades da sociedade civil apresentaram um total de quatrocentos e oitenta e cinco sugestões legislativas. Um número incomparavelmente maior ao número de vezes que em vinte anos se fez recurso à Iniciativa Popular de leis, prevista na Constituição Federal. Esses dois mecanismos promovem a intervenção de atores não-institucionais junto ao rito inicial que marca o processo decisório no âmbito do Poder Legislativo: a apresentação de proposições. Por outro lado, para além da intervenção direta nessa etapa inicial, os atores da sociedade civil continuam a atuar somente de modo indireto ao longo de todo o processo decisório. Depois da apresentação da proposta, o caminho de intervenção política que se segue é por meio do exercício de influência junto aos agentes políticos que detêm prerrogativas formais de participar no processo legislativo. Para avaliar a eficácia ou não dos mecanismos de compartilhamento de poder decisório entre Estado e sociedade civil resultantes da CLP-CD, é preciso analisar em que medida a participação direta da sociedade ganha espaço em relação à lógica de participação indireta focada exclusivamente nos mecanismos de influência aos atores do âmbito estatal.

(In)sucesso legislativo das sugestões: a manutenção de uma estrutura verticalizada no Poder Legislativo

Uma parcela minoritária das sugestões legislativas apresentadas chega a ser aprovada pela comissão. Dessas, uma pequena parte resultou em encaminhamentos por parte da Mesa da comissão ou da Mesa da Câmara dos Deputados. Já as sugestões que, aprovadas, tornaram-se algum tipo de projeto, a grande maioria manteve-se estagnada sem passar da etapa de tramitação nas comissões da Casa a fim de ser levada a Plenário. Todas as poucas sugestões de emenda a projetos apresentadas foram aprovadas pela comissão, mas aguardavam apreciação da comissão em que os projetos aos quais faziam referência se encontravam. As emendas a leis orçamentárias, por suas particularidades, serão tratadas mais a frente. Segue tabela com informações sobre a quantidade e o tipo das sugestões aprovadas pela CLP-CD, seguindo para outras etapas do processo legislativo.

Tabela 2 -Sugestões aprovadas pela CLP-CD, por tipo de matéria, de 2001 a 2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Sug. de Projeto de Lei Complementar	1	4	1	0	0	0	6
Sug. de Projeto de Lei	1	20	22	10	7	14	74
Sug. de Projeto de Decreto Legislativo	0	0	0	0	0	0	0
Sug. de Projeto de Resolução	0	0	0	0	0	0	0
Sug. de Projeto de Consolidação	0	0	0	0	0	0	0
Sug. de Req. de Depoimento	0	0	0	0	0	0	0
Sug. de Req. de Audiência Pública	0	1	1	0	3	3	8
Sug. de Req. de Informação	0	1	0	0	0	0	1
Sug. de Req. de Convocação	0	0	0	0	0	0	0
Sug. de Indicação	0	2*	0	1	0	1	4
Total de Sug. de Projetos, Requerimentos e Indicações	2	28	24	11	10	18	93
Sug. de Emenda de Plenário	-	-	-	0	0	0	0
Sug. de Emenda	-	-	-	1	2	0	3
Total de Sug. de emenda a projetos	-	-	-	1	2	0	3

Fonte: Relatório de atividades da CLP-CD do ano de 2006

Observação: Uma sugestão não é necessariamente aprovada no ano em que é recebida.

* Mesmo não havendo ainda em 2002 previsão formal de sugestão de Indicação Legislativa, o colegiado da comissão aprovou a conversão de duas sugestões em Indicações.

A tabela indica que a maioria das sugestões não-orçamentárias aprovadas na comissão foram transformadas em projetos de lei. O grande número de “zeros” presentes, que podem parecer confundir a leitura da tabela, na verdade indicam um fato bastante relevante: há uma grande subutilização dos recursos institucionais criados com a CLP-CD. A concentração de sugestões na categoria de projeto de leis demonstra que a idéia de tomar parte no processo legislativo tem sido interpretada primordialmente como propor novas leis ou tentar alterar leis existentes. Outras possibilidades, como a do exercício de fiscalização da ação do Estado, acabam tendo importância reduzida nas intervenções da sociedade civil junto à CLP-CD.

A idéia da existência de um compartilhamento de poder entre Estado e sociedade civil, no entanto, não depende só da análise da proporção em que sugestões legislativas são aprovadas na comissão. Também não se resume ao acionamento dos recursos por ela criados. Entre requerimentos, indicações, projetos de lei, emendas, entre outras matérias legislativas oriundas da comissão cabe a pergunta: quais resultados concretos foram criados no âmbito do sistema político? Em que medida *outputs* foram redefinidos?

Nesse tocante, dos nove requerimentos e das quatro indicações resultantes da aprovação de sugestões legislativas, a grande maioria rapidamente se efetivou, tendo dependido somente de despachos administrativos para se materializarem. As quatro indicações foram encaminhadas e os requerimentos resultaram, em sua maioria, na realização de audiências públicas na CLP-CD ou em outras comissões.

Com relação às sugestões transformadas em proposições legislativas, os projetos de lei (PL) e projetos de lei complementar (PLP) oriundos da CLP-CD se somaram ao “oceano” de proposições que já tramitavam na Câmara dos Deputados. A maioria dessas nunca virá a tornar-se norma jurídica. O número de proposições apresentadas no âmbito da Câmara dos Deputados anualmente é imensamente maior do que o número de proposições legislativas que se tornam norma jurídica por ano. Focando-nos em dados especificamente sobre Projetos de Lei e Projetos de Lei Complementar, em 2005 foram apresentados na Câmara dos Deputados 1725 PLs e 96 PLPs. No mesmo ano só foram geradas 76 leis ordinárias e 3 leis complementares pelo Congresso Nacional⁶² (Brasil, 2006). Em 2006, foram apresentados 1239 PLs e 61 PLPs ao passo que só foram geradas 78 leis ordinárias e 3 leis complementares⁶³ (Brasil, 2007). É preciso portanto avaliar se as proposições oriundas da CLP-CD são capazes de se destacar entre esse grande conjunto de projetos cujo destino majoritário será o arquivamento.

Nesse sentido, existem algumas variáveis que respondem em grande parte pelo sucesso legislativo de uma proposição. Uma dessas variáveis é o tipo de autoria da proposição. Isto é, se ela foi apresentada por algum Deputado Federal, pela Presidência da República, por alguma comissão da Casa, se é de Iniciativa Popular entre outras autorias previstas legalmente. Outra variável importante e altamente associada à primeira é o regime de tramitação da proposição. Dos 87 PLs e PLPs apreciados em Plenário durante os anos de 2005 e 2006, apenas 6 não tramitavam em algum tipo de regime de urgência. Sobre a relação entre autoria da proposição e sucesso legislativo, segue gráfico abaixo, que mostra a baixa participação de proposições de autoria da CLP-CD⁶⁴ entre as matérias apresentadas e as normas jurídicas geradas em 2005 e 2006.

62 Excetuadas as 42 Medidas Provisórias apresentadas e as 36 Leis Ordinárias resultantes de Medidas Provisórias.

63 Excetuadas as 66 Medidas Provisórias apresentadas e as 59 Leis Ordinárias resultantes de Medidas Provisórias.

64 Para fins regimentais, as proposições originadas de sugestões legislativas aprovadas na CLP-CD são consideradas de autoria desta comissão.

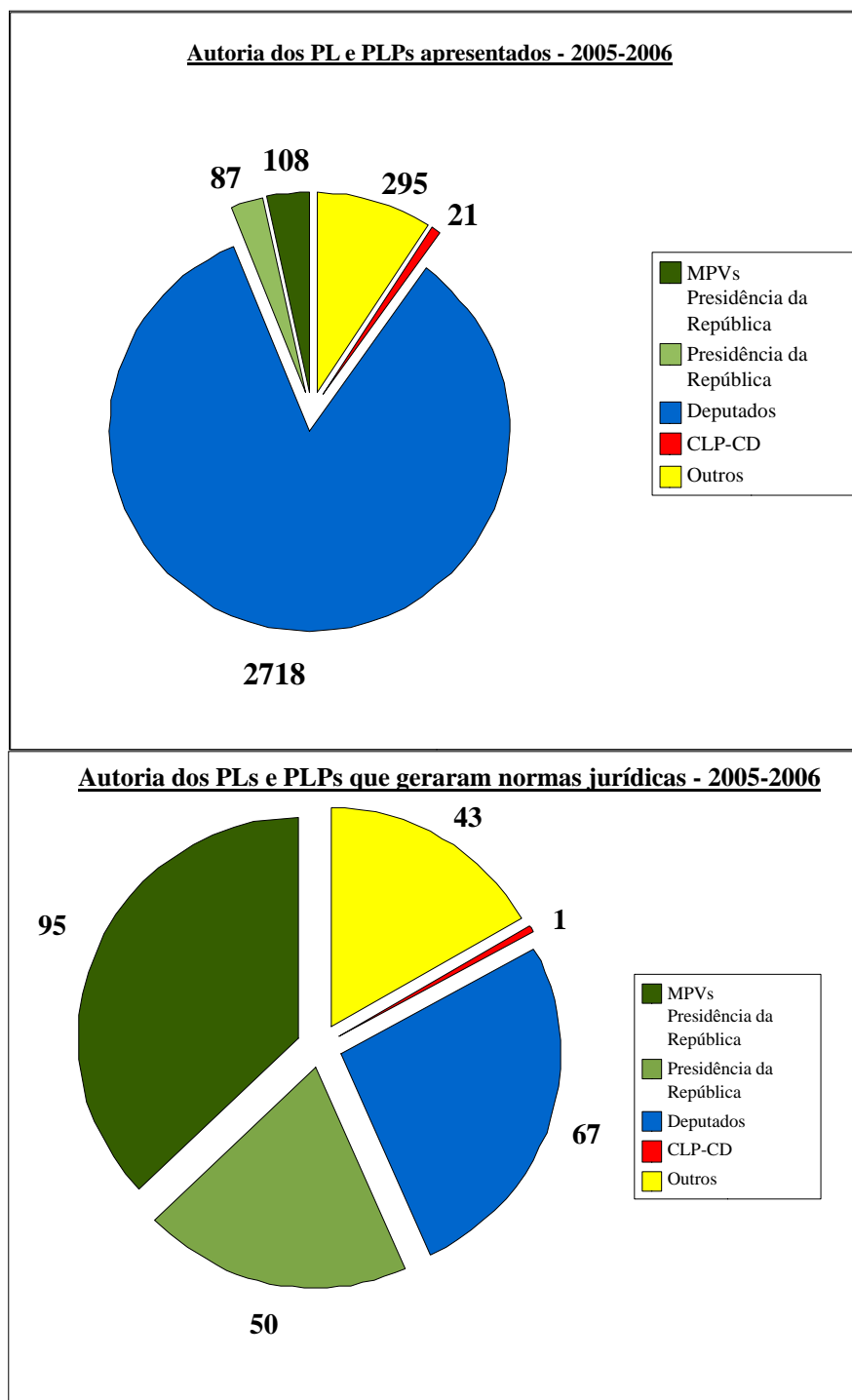


Figura 5 – Autoria dos PLs e PLPs apresentados e dos que geraram normas jurídicas em 2005 e 2006

Fonte: Anuário Estatístico da Câmara dos Deputados 2005 e 2006.

Observação: MPVs significa Medidas Provisórias.

Com base nos dados dos anos de 2005 e 2006⁶⁵, há uma grande discrepância entre as formas mais utilizadas de apresentação de PLs e PLPs e as formas mais eficazes. A aprovação

⁶⁵ Consideramos esses anos representativos do funcionamento mais a médio e longo prazo do Congresso Nacional pós-88 na medida em que ilustram questão marcante na bibliografia sobre o Poder Legislativo (Limongi e Figueiredo, 2001): sua estrutura verticalizada e a importância do Poder Executivo determinando grande parte da agenda de trabalho do Legislativo.

em Plenário de um PL ou de um PLP de autoria de uma comissão tramitando em regime de prioridade é fato de baixa probabilidade estatística. Uma saída possível seria a mudança do regime de tramitação, mas tal recurso não depende de nenhum mecanismo na CLP-CD ao qual as entidades possam recorrer e sim aos tradicionais mecanismos de exercício de influência e barganha política aos quais as entidades da sociedade civil recorrem e já apelavam muito antes da criação da comissão. Na prática, dispondo ou não do mecanismo de compartilhamento de poder decisório da CLP-CD, se interpõe como condição quase que necessária para o êxito de uma proposição legislativa o exercício de influência nos espaços decisórios fundamentais do sistema político para o processo legislativo. Entre eles, a Presidência da República, o Colégio de Líderes e a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Não é de se surpreender que até o final do ano de 2006, de todas as sugestões legislativas apresentadas, apenas uma tenha se tornado norma jurídica: a sugestão legislativa 1, de 2002, encaminhada pela Associação dos Juizes Federais do Brasil⁶⁶. Cabe ressaltar que a entidade proponente já realizava trabalho de acompanhamento e de influência política junto ao Poder Legislativo bem antes da criação da CLP-CD. Segue, abaixo, gráfico ilustrando o “destino” das 345 sugestões apresentadas na CLP-CD que não versavam sobre matéria orçamentária.

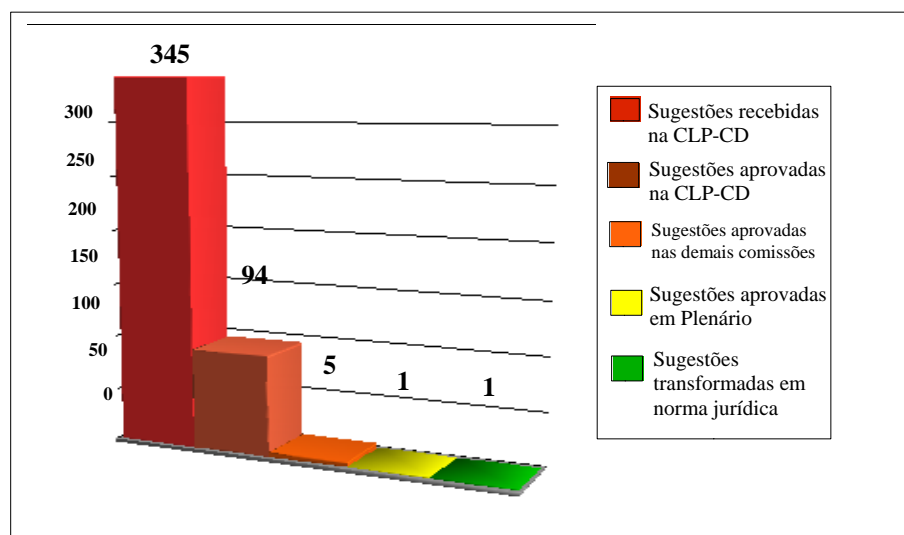


Figura 6 – Sucesso legislativo das matérias oriundas da CLP-CD

Fonte: Relatório anual de atividades da CLP-CD, 2006.

Observações: Não foram contabilizadas sugestões legislativas de caráter orçamentário. Também das 94 matérias legislativas da coluna laranja, 14 não se tornaram proposições por serem indicações, requerimentos.

⁶⁶ Tornou-se a lei ordinária número 11.419, de 19 de Dezembro de 2006, que “Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil; e dá outras providências”.

Por fim, frisamos que das trezentos e quarenta e cinco sugestões legislativas não-orçamentárias apresentadas até 2006, apenas uma chegou a ser aprovada em Plenário a fim de ser encaminhada para apreciação no Senado Federal. Esta sugestão foi transformada em norma jurídica no final do ano de 2006, quando devolvida do Senado, foi novamente apreciada pelo Plenário da CD. O baixo sucesso legislativo das proposições advindas da CLP-CD corrobora com a percepção de que a comissão gera mecanismos formais que, apesar de novos, são incapazes de impactar na estrutura altamente verticalizada de tomada de decisões no Poder Legislativo pós-88 (Limongi e Figueiredo, 2001). O uso da CLP-CD não atenua a necessidade preeminente de que os atores da sociedade civil, em busca de êxito em seus pleitos, disponham de mecanismos de exercício de influência junto às lideranças partidárias, junto aos membros da Mesa Diretora e/ou junto a importantes tomadores de decisão no âmbito do Poder Executivo. Nesse tocante, a CLP-CD não gera impactos relevantes – pelo menos ainda – na lógica – verticalizada e sem participação direta da sociedade – de distribuição de poder entre as instâncias decisórias do Poder Legislativo.

As sugestões de emenda ao Orçamento: poucos resultados concretos diante da estrutura verticalizada do Legislativo

Até o final de 2006, cerca de um quarto das sugestões legislativas apresentadas na comissão referiam-se a emendas orçamentárias. Destas, algo em torno de noventa por cento eram emendas à Lei Orçamentária Anual. Nos anos de 2005 e 2006 houve um aumento expressivo do número de sugestões orçamentárias. No entanto já no final do ano de 2006, como relatado precedentemente a comissão perdeu a prerrogativa formal de emendar a LOA, restando-lhe as emendas orçamentárias menos acionadas pelos atores da sociedade civil: emendas à LDO e ao PPA (Couto, 2007). A preferência da sociedade civil em sugerir emendas à LOA, mais do que a LDO e o PPA, tem um razão bastante evidente: essa é a lei que encerra o ciclo de formulação do Orçamento da União e que, nesse sentido, gera maiores possibilidades de instituir previsões mais explícitas e diretas de destinação de verbas públicas. Foi justamente esse tipo de emenda que foi, de certo modo, vetado por uma instância bastante poderosa do Congresso Nacional: a Comissão Mista de Orçamento.

Com relação ao valor das emendas apresentadas à LOA até 2006, é possível se perceber uma grande volatilidade entre os valores apresentados anualmente. A avaliação da eficácia desse mecanismo deve ser considerada na relação entre as três etapas que, resumidamente, compõem o rito de tramitação dessas sugestões até tornarem-se *outcomes* do sistema político. Em primeiro lugar, há a apresentação dessas emendas, em segundo lugar sua

apreciação na CLP-CD, em seguida sua apreciação na Comissão Mistas de Orçamento especificando o valor incluso na Lei Orçamentária Anual e, por fim, já fora do Congresso Nacional, o valor executado orçamentário executado.

Especificamente com relação às emendas à LOA, do total proposto pelas sugestões da sociedade civil a CLP-CD aprovou o montante de 1 bilhão e 724 milhões de reais entre 2003 e 2006. Desses, foram incluídos na soma das Leis Orçamentárias desses anos o total de cerca de R\$ 32,2 milhões – menos de dois por cento do aprovado na comissão. Segue tabela com tais informações:

Tabela 3 – Emendas da CLP-CD à LOA, de 2003 a 2006

	Valor total aprovado na CLP-CD e proposto à LOA	Valor incluído na LOA (aproximado)	Porcentagem do valor proposto em relação ao valor incluído
2003	R\$ 85,3 milhões	R\$ 3 milhões	3,5%
2004	R\$ 525 milhões	R\$ 4,9 milhões	0,9%
2005	R\$ 1.033,5 milhões	R\$ 7,8 milhões	0,7%
2006	R\$ 80,3 milhões	R\$ 16,5 milhões	20,5%
Total	R\$ 1.724,1 milhões	R\$ 32,2 milhões	1,87%

Fonte: Relatórios Anuais de Atividades da CLP-CD, 2005 e 2006.

Couto (2007) analisa o destino das sugestões a emendas orçamentárias – PPA, LDO e LOA – apresentadas na CLP-CD entre 2001 e 2006. Na primeira etapa do processo, se contabiliza um valor correspondente a cerca de 5,8 bilhões de reais. Esse é o valor das sugestões de emenda apresentadas pela sociedade civil ao longo dos anos estudados. Deste montante, algo em torno de R\$ 2,3 bilhões foram aprovadas como sugestões de emendas da CLP-CD a leis orçamentárias. Na terceira etapa, só aproximadamente R\$ 107 milhões foram incluídos nas leis orçamentárias ao longo desses anos. Isto é, menos de 2 por cento do que foi proposto por entidades da sociedade civil foi incluído nas leis orçamentárias. Mais do que isso, mesmo não tendo condições precisas para calcularmos a importância desse montante de pouco mais de R\$ 100 milhões no conjunto total das leis orçamentárias ao longo desses anos, podemos afirmar com tranquilidade que esse valor corresponde a uma quantia irrisória do montante em questão. Para se ter uma idéia da irrelevância de R\$100 milhões em relação ao montante financeiro gerido pelo Estado anualmente, só o Superávit Primário previsto no Orçamento para 2005 nas esferas federal, estadual e municipal corresponde a R\$ 82 bilhões de reais (Ávila, 2005).

O longo e complexo processo dos orçamentos públicos parece se caracterizar como

uma caminhada que começa sob a lógica de “um grande coração de mãe” – onde cabem muitos pleitos e interesses – e termina sob a lógica de “uma cerrada mão de banqueiro” – na qual sobra lugar para poucas propostas –. Os principais gargalos que possibilitam uma seletividade funcional na aplicação de recursos públicos estão em etapas bem mais à frente do que a discussão desse orçamento nas comissões, dentre elas a Comissão de Legislação Participativa. As sugestões de emenda orçamentária da CLP-CD não provocam nenhum impacto relevante em termos de inversão de prioridades em gastos públicos ou novos mecanismos efetivos de controle da aplicação do Orçamento.

A despeito dos poucos resultados concretos, há algo de significativo ocorrendo na interação entre sociedade civil e sociedade política quando o tema é Orçamento Público no Legislativo Federal. A CLP-CD e a CDHM-CD têm sido responsáveis por tentativas ainda incipientes – e muito atacadas por diversos setores políticos – de se repensar a metodologia de discussão do Orçamento Anual. Nesse sentido, essas comissões têm estabelecido espaços mais frequentes e mais efetivos de diálogo com atores sobre as emendas que podem apresentar como “emenda de comissão”. Dentro dessa alçada, essas comissões têm prefigurado processos participativos de discussão e negociação entre parlamentares e entidades da sociedade civil, por meio de reuniões informais e também das audiências públicas. Se o montante das emendas dessas comissões responde por uma quantia irrisória do Orçamento total, ao menos esses processos podem inspirar metodologias a serem adotadas em outras instâncias de formulação do Orçamento federal seja no Executivo seja no Legislativo.

5.1.3 Resultados concretos da CLP-CD em relação ao monitoramento da ação do Estado

Os poucos Requerimentos e Indicações oriundos da sociedade civil

Para além das sugestões legislativas relativas a projetos e a variados tipos de emendas, orçamentárias e não-orçamentárias, há aquelas sugestões legislativas que resultam em requerimentos e indicações legislativas. Esses dois tipos de matéria não têm como finalidade direta produzir normas jurídicas, mas sim influenciar nos ritos de tramitação e nos debates, determinando tarefas a serem executadas pelas instâncias administrativas da Casa. A análise dessas sugestões é de particular interesse para a compreensão de uma possível contribuição da CLP-CD no aprofundamento da capacidade da sociedade civil de monitorar as instâncias do sistema político.

Segue quadro especificando a finalidade de cada um dos tipos de requerimentos que podem resultar de sugestões, de acordo com o Regulamento Interno da CLP-CD:

Tipo de requerimento	Finalidade (Artigo 24, do RICD)
Req. de Depoimento	Inciso VII: “solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;”
Req. de Audiência Pública	Inciso III: “realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;” e Inciso XIV: “solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional, e da sociedade civil, para elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento, não implicando a diligência dilação dos prazos”
Req. de Informação	Inciso V: “encaminhar, através da Mesa, pedidos escritos de informação a Ministro de Estado;”
Req. de Convocação	Inciso IV: “convocar Ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu ministério;”

Quadro 2 - Finalidades dos tipos requerimentos admitidos via sugestões legislativas.

Fonte: Regimento Interno da Câmara dos Deputados

O quadro precedente deixa claro que os requerimentos apreciados nas comissões podem ser um importante instrumento para o exercício das atribuições fiscalizatórias do Poder Legislativo. Do ponto de vista da nossa análise isso implica num caminho possível a fim de se aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento do sistema político.

Nas comissões permanentes, em geral, as propostas de requerimento são de autoria dos parlamentares. No caso da CLP-CD, os requerimentos podem ser tanto de autoria dos parlamentares, por meio de proposta de requerimento, quanto de autoria das entidades da sociedade civil, por meio de sugestão legislativa. Ambas dependem de apreciação do colegiado da comissão. Cabe notar, no entanto, o reduzido número de sugestões legislativas que resultaram em requerimentos.

Segue, tabela com os dados sobre requerimentos e indicações aprovados na comissão:

Tabela 4 – Requerimentos e Indicações aprovados na CLP-CD até o final de 2006

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Requerimentos da sociedade civil	Sug. de Req. de Depoimento	0	0	0	0	0	0	0
	Sug. de Req. de Informação	0	1	0	0	0	0	1
	Req. solicitando realização de Audiência Pública, Seminários**	0	1	1	0	3	3	8
	Sug. de Req. de Convocação	0	0	0	0	0	0	0
	Sug. de Indicação	0	2	0	1	0	1	4
	Total oriundo da soc. civil	0	5	1	1	3	3	13
Requerimentos de parlamentares	Requerimento de Depoimento	0	0	0	0	0	0	0
	Req. de Informação	0	0	0	0	0	0	0
	Req. solicitando realização de Audiência Pública, Seminários**	4	6	9	3	14	5	41
	Req. solicitando participação ou organização de eventos com outras comissões	0	0	0	0	3	4	7
	Req. de convidando entidades da sociedade civil para Aud. Pública	30	2	5	0	1	0	38
	Req. convidando autoridade públicas para Aud. Pública	0	0	1	0	0	0	1
	Outros requerimentos	0	0	5	1	4	1	11
Total oriundo de parlamentares*	34	8	20	4	22	10	98	

Fonte: Relatórios anuais de atividades da CLP-CD.

* O número de req. apresentados e aprovados é praticamente igual em todas as células desta linha.

** Somam-se aqui outros requerimentos relacionados à organização de eventos nas comissões.

A tabela indica uma possível subutilização dos mecanismos de requerimento e indicação por parte dos atores da sociedade civil. Até 2006, a maioria dos requerimentos aprovados na comissão – que se focam principalmente em requerer a realização de audiência pública e requerer convite de entidades para compor audiência pública – havia sido proposto pelos próprios parlamentares membros da comissão. Isso não quer dizer que por ser de autoria de um parlamentar o requerimento não possa ser fruto de um diálogo e articulação com entidades da sociedade civil. Mas a questão aqui é que sendo de autoria parlamentar, não pode-se falar em nenhum tipo de inovação em relação às possibilidades desenvolvidas nas demais comissões permanentes da Casa. Não há uma combinação entre uso de prerrogativas decisórias e instrumentos de prestação de contas por parte da sociedade civil e sim uma repetição dos mecanismos de atuação fiscalizatória do Poder Legislativo, acionados sob a influência ou não de entidades da sociedade civil.

Dos requerimentos oriundos de sugestões da sociedade civil, oito resultaram em audiências públicas realizadas na CLP-CD ou sugeridas para outras comissões permanentes,

uma resultou em um requerimento de informação encaminhado ao Ministério dos Transportes e quatro resultaram em Indicações. Registra-se também, entre as proposições rejeitadas pela comissão, uma única tentativa de se convocar uma autoridade pública para prestar esclarecimentos. Essa tentativa frustrada refere-se à rejeição, em 2004, de uma sugestão apresentada pela Associação Comunitária de Pequenos e Médios Produtores de Inhame, Mandioca e Outros que solicitava “convocação em Audiência Pública do Senhor Ministro da Agricultura, com o objetivo de prestar esclarecimentos a respeito da execução da Emenda à Lei Orçamentária Anual nº. 50340004, da CLP”.

O uso de requerimentos e indicações na CLP-CD, portanto, não parece diferir muito nem em termos quantitativos nem em termos qualitativos de outras comissões permanentes. As entidades da sociedade civil não se apropriaram significativamente desse tipo de instrumento, dando prioridade à sugestão de projetos e emendas a leis orçamentárias. A apresentação de requerimentos está, na prática, concentrada nos próprios deputados membros da comissão.

O perfil das reuniões da comissão

Apesar de que os requerimentos da CLP-CD venham sendo propostos, em sua maioria, pelos próprios parlamentares, é possível que se imprima no funcionamento de seu colegiado um perfil distinto da regra geral em relação às comissões permanentes focadas na apreciação de matérias. Um perfil diferente – e que avaliaremos se ele corresponde à CLP-CD – pode referir-se a uma comissão mais voltada para a construção de espaços de discussão e articulação com a sociedade civil, por meio da realização de audiências públicas, seminários e outros eventos. Esses eventos contribuiriam para o papel da comissão em termos de expressão pública de causas, denúncias e interlocução com agentes estatais. Com isso podem tanto potencializar o exercício da influência sobre instâncias decisórias do sistema político quanto gerar maiores capacidades de monitorar as ações do Estado por meio da publicização das mesmas.

Em termos quantitativos, essa possibilidade não parece se efetivar. A comissão em todos os seus anos de existência realizou mais reuniões deliberativas do que audiências públicas, seminários e outros eventos. As reuniões deliberativas concentram-se mais em interlocuções entre os próprios parlamentares. A tabela abaixo apresenta as reuniões da comissão ao longo dos anos.

Tabela 5 – Reuniões da CLP-CD, por tipo, de 2001 a 2006

	A: Reuniões deliberativas*	B: Audiências Públicas, Seminários e outros eventos**	B/Total	Total
2001	14	3	0,18	17
2002	14	2	0,13	16
2003	14	8	0,36	22
2004	9	2	0,18	11
2005	14	12	0,46	26
2006	9	7	0,44	16

Fonte: Relatórios anuais de atividades da CLP-CD

* As Reuniões de Instalação, que ocorrem não mais de duas vezes por ano, foram consideradas reuniões deliberativas.

** Além desses eventos, cabe considerar a realização de reuniões informais realizadas com movimentos sociais, ONGs e outras entidades da sociedade civil. Não conseguimos contabilizar essas reuniões.

É de se notar, no entanto, que nos dois últimos houve um aumento do número de audiências, seminários e eventos em conjunto com outras comissões em relação ao número total de reuniões. Cabe frisar também que, em termos qualitativos, nos últimos anos, notadamente 2005 e 2006, houve um significativo aperfeiçoamento do papel da comissão no sentido de realizar eventos, reforçando parcerias com entidades da sociedade civil e com outras comissões da Casa. Em especial a Comissão de Educação e Cultura e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias com a qual tem se envolvido a fim de contribuir com a promoção da Conferência Nacional dos Direitos Humanos e o Seminário Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros. Essas duas comissões permanentes são bastante reconhecidas por realizarem importantes atividades para além de reuniões deliberativas.

5.2 A EFETIVIDADE DA COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

5.2.1 A CDHM-CD: Potencialidades e limites

A Comissão de Direitos Humanos foi criada em 1995, seis anos antes da CLP-CD, por meio da Resolução 80/95. No momento de sua criação, a CDHM-CD resguardava, em termos de suas finalidades e prerrogativas regimentais, um aspecto bastante particular em comparação com as demais comissões permanentes da Casa: foi criada sem que tivesse entre suas responsabilidades a de apreciar proposições. Alguns trechos, transcritos abaixo, do parecer do relator em Plenário do projeto de resolução que criou a comissão são bastante

elucidativos sobre o caráter particular que a comissão se destinava inicialmente:

“[...] como está formalizada a proposta, a nova comissão não viria a se sobrepor às competências das demais que já tratam de matéria conexa, uma vez que ela não se dedicaria ao exame de matérias legislativas, mas exclusivamente à apuração de denúncia, à fiscalização e a estudos relativos à proteção de direitos humanos.

Além disso, um foro permanente de investigação sobre ameaças ou violações de direitos humanos tornaria mais eficiente e rápido o trabalho investigativo que tem sido feito, até aqui, através das Comissões Parlamentares de Inquérito [...].

As Comissões Parlamentares de Inquérito, em número determinado regimentalmente na grande maioria das vezes, tratam de matérias relativas a direitos humanos.”

(Parecer do relator de Plenário, Dep. Fed. Roberto Cardoso Alves, PTB-SP, em 31 de janeiro de 2001)

Assim, a CDHM-CD surge como uma comissão cuja principal finalidade era apurar e investigar denúncias relativas à ameaça ou violação de direitos humanos. Em conjunto com essa função a CDHM-CD, também se destinava a fiscalizar e acompanhar programas governamentais, colaborar com entidades não-governamentais, nacionais e internacionais, produzir estudos e pesquisas para efeito de divulgação pública e para subsidiar as demais comissões da Casa. Além dessas funções específicas, a comissão acumulava, com exceção da apreciação de matérias, as prerrogativas que têm também as demais comissões da Casa como, por exemplo, a de realizar audiências públicas, solicitar informações a ministérios e convocar autoridades públicas a prestarem esclarecimentos.

Em 2004, no entanto, a comissão passou por uma importante reformulação. Em primeiro lugar, incorporou definitivamente a temática dos direitos das “minorias” entre suas responsabilidades. Até essa reformulação, o tema das “minorias” era principalmente de atribuição da então Comissão de Defesa do Consumidor e Minorias⁶⁷. Em segundo lugar, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias passou à condição de comissão de mérito, tendo agora a responsabilidade de deliberar sobre toda e qualquer matéria conexa à sua área temática⁶⁸.

As funções regimentais especiais que a CDHM-CD possui desde a sua criação abrem caminhos para que a comissão tenha uma dinâmica de funcionamento bem diferente das demais comissões permanentes. Isso reforçou seu potencial de contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento do sistema político no que diz respeito a

67 Esta passou a ser somente Comissão de Defesa do Consumidor e aquela passou a ser denominada Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

68 Na prática, a CDHM-CD vem emitindo desde sua criação pareceres sobre diversas proposições. No entanto, essa possibilidade facultada à comissão tornou-se um mecanismo compulsório desde 2004.

questões relativas aos direitos humanos. A fim de efetivar essas tarefas, a CDHM-CD desenvolveu, ao longo do tempo, instrumentos próprios de intervenção. Nesse sentido, promoveu muitos eventos – reuniões de formação, plenárias com atribuições decisórias, espaços para reverberar a expressão pública de determinadas idéias –, realizou campanhas de promoção aos direitos humanos, procedeu a investigações *in loco* de denúncias de desrespeito a esses direitos e lançou inúmeras notas oficiais e comunicados se posicionando sobre importantes episódios que ganharam projeção midiática.

Com relação à aquisição de prerrogativas de deliberar sobre matérias legislativas, por um lado, isso reforça o poder político da comissão tendo em vista que a partir de então, é imprescindível parecer de mérito da comissão a todas as matérias conexas à área dos direitos humanos. O colegiado da comissão passa a ser uma instância decisória estratégica para que os deputados membros da comissão atuem pela aprovação, rejeição ou retardamento e inviabilização de projetos, acelerando sua tramitação ou os mantendo “engavetados” na comissão de acordo com seu interesse. Por outro lado, essa responsabilidade de deliberar sobre matérias legislativas impacta na capacidade da comissão de alocar seus recursos para a execução de suas funções especiais. O colegiado da comissão precisa destinar tempo e seus recursos administrativos para apreciar as proposições legislativas que agora obrigatoriamente recaem sobre sua pauta.

Por fim, é importante ressaltar do ponto de vista da análise dos aspectos formais que regem a CDHM-CD, um importante limite de uma possível atuação enquanto foro público: diferentemente da CLP-CD, não há nem nas suas prerrogativas originais nem nas decorrentes da reformulação ocorrida em 2004 nenhuma previsão de mecanismos de compartilhamento de poder decisório entre Estado e sociedade civil. Mesmo a comissão tendo em suas finalidades a articulação com atores não-institucionais, não há nenhuma forma de participação direta da sociedade civil instituída. Prevalece o exercício da influência política no cotidiano da comissão, no que diz respeito à interação entre sociedade civil e sociedade política. Mais no longo prazo, a importância de trajetórias pessoais de migração para o Estado cumprem também um importante papel nessa interação, como observado no capítulo anterior.

5.2.2 Resultados concretos da CDHM-CD: o exercício da influência sem compartilhamento de poder decisório entre Estado e sociedade civil

Atividade legislativa da CDHM-CD

Como apresentado precedentemente, a CDHM-CD não contempla mecanismos

formais de partilha de poder entre Estado e sociedade. Mesmo assim a comissão tem sido um relevante canal de interação junto à sociedade civil no âmbito do Poder Legislativo e também tem contribuído para o aperfeiçoamento dos mecanismos de interlocução entre Estado e sociedade para além da própria esfera do Congresso Nacional. Dispondo praticamente dos mesmos mecanismos formais de interação com a sociedade que as demais comissões permanentes, é notável que a comissão se apropria deles de uma maneira diferenciada, determinando um interação mais freqüente e intensa com a sociedade. O primeiro campo dessa (re)apropriação refere-se à discussão e ao julgamento de proposições, que denominamos de atividade legislativa.

Até 2004, mesmo não dispondo de responsabilidade de apreciar matérias, a comissão interveio em proposições. O primeiro trabalho nesse sentido é o acompanhamento constante das matérias relativas à temática dos direitos humanos. A partir desse acompanhamento, o colegiado da comissão esporadicamente declarou apoio a projetos, forneceu subsídios técnicos e/ou apresentou substitutivos a algumas matérias tramitando na Casa. Além disso, a comissão também encaminhou algumas Indicações Legislativas ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo, sugerindo medidas administrativas ou a apresentação de proposições visando os direitos humanos.

A partir do final de 2004, a comissão assumiu o caráter de comissão de mérito, como já mencionado. No entanto, essa reformulação não transformou a CDHM-CD numa comissão permanente com atividades legislativas tão intensas quanto as demais comissões permanentes em geral. Em 2004 apenas duas proposições foram apreciadas pela comissão. Nos dois anos seguintes da 52ª Legislatura, de acordo com o Anuário Estatístico da Câmara dos Deputados, ao todo apenas vinte e uma proposições foram apreciadas pela CDHM-CD. Número que faz dessa comissão aquela que menos matérias apreciou em 2005 e 2006, num biênio em que a média de proposições apreciadas⁶⁹ por comissão permanente foi de 176 proposições (Brasil, 2006; 2007).

Por fim, com relação à atividade legislativa, como outras comissões permanentes, a CDHM-CD possui a prerrogativa de apresentar emendas às leis orçamentárias. A comissão tem se apropriado dessa atribuição de uma maneira bastante particular. A mesma, desde 1995, tem reivindicado a participação de entidades da sociedade civil nas articulações que definem

⁶⁹ Consideramos aqui só os projetos de lei, os projetos de lei complementar e os projetos de decreto legislativo, que são os três tipos de proposições mais presentes nas pautas das comissões permanentes. Não contabilizamos também nessa média a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania visto que esta comissão apresenta um comportamento discrepante das demais nesse quesito em função de suas atribuições adicionais.

as propostas de emendas ao PPA, à LDO e à LOA encaminhadas pela comissão. Nesse sentido, vem anualmente construindo, com atores não-institucionais, um diálogo em torno do Orçamento Público para a área de direitos humanos. Um trecho do relatório anual de atividades da comissão revela esse processo que se faz de maneira negociada por iniciativa da comissão:

Essa competência das comissões tem sido exercida com rigor democrático pela Comissão de Direitos Humanos. As organizações governamentais e não-governamentais que atuam na área dos direitos humanos são convidadas a debater a aplicação das verbas públicas e oferecer sugestões ao plenário da Comissão. Tem sido grande o interesse demonstrado por essas entidades em relação à lei orçamentária anual e sua tramitação no Congresso Nacional. (Trecho do Relatório Anual de Atividades da comissão no ano de 1999⁷⁰)

Especificamente com relação às emendas à Lei orçamentária Anual, a CDHM-CD sugeriu emendas, entre 2003 e 2006, referentes a um montante em torno R\$ 230 milhões. Desses, foram incluídos na soma das Leis Orçamentárias desses anos o montante de cerca de R\$ 49 milhões – aproximadamente vinte e um por cento do proposto. Segue tabela com tais informações:

Tabela 6 – Emendas da CDHM-CD à LOA, de 2003 a 2006

	Valor total aprovado na CDHM-CD e proposto à LOA	Valor aprovado na LOA (aproximado)	Porcentagem do valor proposto em relação ao valor incluído
2003	R\$ 16,3 milhões	R\$ 2,03 milhões	12%
2004	R\$ 82 milhões	R\$ 26,6 milhões	32%
2005	R\$ 46 milhões	R\$ 1,34 milhões	3%
2006	R\$ 85 milhões	R\$ 18,72 milhões	22%
Total	R\$ 229,3 milhões	R\$ 48,7 milhões	21%

Fonte: Relatórios anuais de atividades da CDHM-CD.

Práticas especificamente desenvolvidas pela comissão

Uma maior intensidade na interação entre Estado e sociedade no âmbito da CDHM-CD em relação às demais comissões permanentes é sentida mais ainda quando o assunto são

⁷⁰ Relatório acessado em < <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/relatorios> > , acessado em: 10/02/2009.

as atividades desenvolvidas pela comissão para além da atividade legislativa. Aqui, fica mais claro que se, por um lado, a comissão é fruto do fortalecimento paulatino da luta por direitos humanos, por outro, o surgimento dela contribuiu ainda mais para a articulação em rede de atores institucionais e não-institucionais que atuam na promoção da causa. A comissão, portanto, é ao mesmo produto e catalisadora das relações políticas que delineiam a luta por direitos humanos no Brasil. Denominamos de “práticas desenvolvidas pela comissão” porque, mais do que uma decorrência necessária das atribuições formais da comissão, os instrumentos que se seguem são fruto da maneira como os parlamentares envolvidos na comissão aplicaram essas atribuições. Essa tese se fortalece quando avaliamos que a CDHM-CD não é a única comissão permanente que tem listado entre suas atribuições formais a interlocução com a sociedade civil⁷¹.

Nesse sentido, a CDHM-CD teve importante papel na construção da Rede Parlamentar Nacional de Direitos Humanos. Além de secretariar essa rede, a comissão promoveu eventos que possibilitaram outras articulações entre atores envolvidos com a causa dos direitos humanos e possibilitou a criação do Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos (FENDH). A trajetória política dos parlamentares que protagonizaram a criação da comissão foi sem dúvida essencial para que ela tivesse grande capilaridade no âmbito da sociedade civil e possibilitasse articulações tão significativas.

Mais do que a idéia de constituir “poder de decisão” para atores não-institucionais, o que marca a atuação da CDHM-CD é a sua capacidade de gerar “relações fecundas” (Lane e Maxfield, 1996 *apud* Abers e Keck, 2007) entre atores de âmbitos e naturezas diversas ligados à questão dos direitos humanos. Nesse sentido, em seu papel na engenharia institucional junto às demais instâncias da Câmara dos Deputados a CDHM-CD não gera novos mecanismos formais de intervenção direta da sociedade civil. No entanto, no âmbito de seu funcionamento interno, foram desenvolvidos mecanismos bastante permeáveis a um intenso diálogo entre atores institucionais e não-institucionais.

Um ponto alto da atuação da CDHM-CD nesse tocante tem sido a realização da

⁷¹ No Regimento Interno da Câmara dos Deputados há uma alínea no inciso que diz respeito às atribuições da CDHM-CD que prevê a “colaboração com entidades não-governamentais, nacionais e internacionais, que atuem na defesa dos direitos humanos”. No entanto essa previsão regimental não implica necessariamente em nenhum tipo de mecanismo efetivo de interlocução com a sociedade. Além disso, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e a Comissão de Turismo e Desporto têm previstos em suas atribuições regimentais alíneas semelhantes sem que na prática isso tenha implicado num reconhecimento do papel destacado dessas comissões. Afora essa alínea, as questões regimentais relativas à interlocução com a sociedade que regem o funcionamento da CDHM-CD são compartilhadas por todas as demais comissões, sendo que na prática tais mecanismos são todos contemplados unicamente por via das audiências públicas geralmente utilizadas com frequências bem distintas entre as comissões.

Conferência Nacional de Direitos Humanos. A primeira conferência foi realizada ainda em 1996 e promovida pela comissão em parceria com entidades da sociedade civil, num período em que poucas áreas de políticas públicas dispunham de conferências nacionais temáticas realizadas com o envolvimento direto do poder público. A primeira Conferência em 1996 teve como objeto central a discussão do Programa Nacional de Direitos Humanos que vinha de ser lançado pelo Governo Fernando Henrique. Já desde sua primeira edição a Conferência conta com uma metodologia dialógica e bastante horizontal de interação entre atores da sociedade civil e atores da sociedade política. Isto é, busca se constituir não como um “canal ouvidor” e sim como uma “mesa de deliberação”, mesmo que com poderes restritos. A Conferência atingiu em 2008 sua 11ª edição e desde 2004 vem sendo convocada pela própria Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Esse episódio demonstra como a CDHM-CD, mesmo não se constituindo como um foro público⁷², foi a maior responsável pela formulação e implementação do principal rito de compartilhamento de poder decisório junto à sociedade adotado atualmente pelo Governo Federal na área de Direitos Humanos. Assim, a CDHM-CD não é propriamente um foro público, mas gerou possíveis foros públicos.

Além disso, muitas campanhas promovidas ou apoiadas pela comissão em conjunto com entidades da sociedade civil ganharam grande publicidade nacional e influenciaram a agenda tanto de instâncias ligadas ao Poder Executivo quanto às do próprio Poder Legislativo. Entre outras campanhas, podemos citar: Marcha Global contra o Trabalho Infantil (1997); apoio à realização do Plebiscito Nacional da Dívida Externa (2000); e “Quem financia baixaria é contra a cidadania” (2002). Além das campanhas constitui parte do cotidiano do colegiado da comissão a publicação de notas oficiais: esses documentos explicitam posicionamentos do colegiado da comissão em relação episódios conexos à área de direitos humanos. Alguns exemplos dessas notas são: “Absolvição de José Rainha é vitória da Justiça” (2000); “Governo deve explicações sobre a violência dos 500 anos de Descobrimento” (2000); e “Direitos Humanos para palestinos e israelenses” (2002). Até o final de 2007 a comissão já havia emitido mais de 70 notas oficiais. Entre 2003 e 2006 foram cerca de 12.

Assim, a comissão tem sido uma importante caixa de ressonância dos pleitos ligados à área de direitos humanos em direção ao sistema político. Não contemplando a partilha formal de poder, a CDHM-CD, no entanto, dilata significativamente a zona de mútua influência entre agentes governamentais e não-governamentais que condiciona a ação do Estado na área dos

72 Em referência ao sentido preciso que se faz de foro público neste trabalho. Ver abordagem teórico-analítica adotada, no capítulo 3. Os foros públicos são entendidos como espaços de compartilhamento de poder decisório entre atores do Estado e atores da sociedade civil.

direitos humanos. Em conjunto com essa questão, a comissão exerce importante papel no sentido de monitorar a ação do próprio Estado tanto no que diz respeito a cobrar execução efetiva das políticas governamentais de direitos humanos quanto com relação a denunciar e apurar desrespeitos aos direitos humanos que muitas vezes partem de agentes do próprio Estado.

5.2.3 Resultados concretos da CDHM-CD em relação ao monitoramento da ação do Estado

CDHM-CD e o perfil de suas reuniões: atuando como uma espécie de Secretaria de Promoção dos Direitos Humanos

Entre as práticas e rotinas desenvolvidas com certa particularidade pela CDHM, algumas nos chamam a atenção no sentido de possibilitar a atores da sociedade civil um mais adequado monitoramento da ação das múltiplas instâncias do Estado. Na área de direitos humanos, isso implica, por exemplo, no esforço da comissão em transparecer à sociedade trâmites complexos e ações obscuras de órgãos do próprio Estado que possivelmente comprometem a plena vigência dos direitos humanos. Tal esforço consiste no acionamento da comissão para possibilitar ou agilizar o acesso de cidadãos à justiça e também no recurso à comissão para a denúncia e apuração de abusos e contravenções muitas vezes cometidas por órgãos de segurança pública, como as polícias. Esses esforços são realizados pela CDHM-CD tanto no plano de casos particulares quanto de atuação num plano mais geral. Com os casos particulares nos referimos às centenas de denúncias de casos de desrespeito aos direitos humanos que a comissão recebe e apura anualmente. Com atuação num plano mais geral, dizemos respeito às ações da comissão no sentido de articular essas denúncias individuais em respostas que façam sentido do ponto de vista da maneira como funciona o Estado. Assim, episódios particulares são publicizados e avaliados em seu conjunto, convertendo-se em propostas de legislação, em projetos de reformulação da forma com que atuam determinados órgãos públicos, em indicações legislativas, entre outros instrumentos “mais inteligíveis” ao sistema político.

Nosso primeiro passo aqui será a avaliação do funcionamento do colegiado da comissão. No caso da CLP-CD, a possibilidade de que os recursos da comissão estivessem se direcionando à configuração de um colegiado mais voltado para espaços de discussão e articulação com a sociedade civil não é indicado com muita ênfase na avaliação empírica. No caso da CDHM-CD esse viés parece mais forte e a comissão se volta à expressão pública de causas, denúncias e interlocução com agentes estatais. A tabela que segue apresenta o perfil

das reuniões comissão.

Tabela 7 – Reuniões na CDHM-CD em comparação com a média nas comissões permanentes, por tipo, de 2001 a 2006

	CDHM-CD		Comissões Permanentes	
	Reuniões deliberativas*	Audiências Públicas, Seminários e outros eventos**	Média de Reuniões deliberativas ***	Audiências Públicas, Seminários e outros eventos ***
2003	14	33	-	-
2004	10	24	-	-
2005	14	33	28,8	20,75
2006	8	15	18,2	9,95

Fonte: Relatórios anuais de atividades da CDHM-CD, Anuário Estatístico da CD e site da CDHM-CD (www.camara.gov.br/comissoes/cdhm, acessado em: 29 de janeiro de 2009)

* As Reuniões de Instalação, que ocorrem não mais de duas vezes por ano, foram consideradas reuniões deliberativas.

** Além desses eventos, cabe considerar a realização de eventos que não podemos contabilizar como reuniões informais realizadas com movimentos sociais, ONGs e outras entidades da sociedade civil.

*** Os dados relativos a essa variável só se referem a 2005 e 2006, pois nossa fonte de dados, os Anuários Estatísticos anuais da CD só estão disponíveis a partir de 2005.

A comissão realiza eventos como audiências públicas, seminários e conferências em uma proporção discrepante da média das outras comissões⁷³. Esses eventos são organizados quase sempre em parceria com entidades da sociedade civil e/ou com outras comissões permanentes – em especial a CLP-CD e a Comissão de Educação e Cultura. Tais reuniões não-deliberativas somem-se tanto ao esforço de ampliar a zona de influência mútua entre sociedade política e sociedade civil quanto de monitorar a ação do Estado. Entre esses eventos, destacam-se, além da já citada Conferência Nacional de Direitos Humanos, muitos seminários voltadas à discussão dos direitos das “minorias”, como a comunidade GLBT, as crianças e adolescentes, os negros, a população carcerária, questões indígenas e as de gênero. Há freqüente comparecimento de autoridades públicas a fim de apresentarem seu trabalho não só para parlamentares, mas acima de tudo para entidades não-governamentais. Muitas destas possuem linhas de atuação bastante especializadas no monitoramento de programas e ações executados pelo Estado.

Além das reuniões do colegiado como um todo, cabe ressaltar outra prática recorrente na CDHM-CD: a criação de subcomissões permanentes ou especiais. Essas subcomissões têm

73 Outras comissões como a Comissão de Educação e Cultura também promovem muitas reuniões não-deliberativas anualmente. No entanto, em geral também produzem número alto de reuniões deliberativas. Na CDHM-CD há uma “desproporção” com um número bem maior de reuniões não-deliberativas em relação às deliberativas organizadas.

o papel de se aprofundar na análise de um determinado tema. Muitas vezes se voltam para a avaliação de um conjunto de denúncias de desrespeito aos direitos humanos e, portanto, são importantes canais que apuram e publicizam informações acerca do funcionamento do Estado e sua capacidade de executar administrativamente aquilo com que está comprometido legalmente. Entre 2003 e 2006, em média funcionaram cinco subcomissões por ano.

CDHM-CD e investigações sobre direitos humanos: atuando como “CPI permanente” dos direitos humanos

Na atuação em casos particulares, as denúncias que constituem um importante insumo para os demais trabalhos produzidos pela comissão são inicialmente acolhidas e processadas por seu corpo técnico. Nas denúncias que demandam soluções mais políticas do que técnicas ou mesmo nas quais a solução requer algum tipo de recurso ao *status* de autoridade pública, os parlamentares são acionados. Em alguns casos são realizadas inclusive investigações *in loco* a fim de averiguar melhor a situação, proteger aqueles responsáveis pelas denúncias e dar maior publicidade ao caso. Muitas das denúncias referem-se a desrespeitos promovidos por agentes do próprio Estado. Segue tabela com denúncias apresentadas ao longo da 52ª Legislatura:

Tabela 8 – Número anual de denúncias e missões relacionadas a essas denúncias, entre 2003 e 2006

	Denúncias recebidas e processadas	Missões externas, subcomissões e GTs voltados a casos específicos
2003	398	10
2004	241	2
2005	370	6
2006	294	4
Total	1303	22

Fonte: Relatórios anuais de atividades da CDHM-CD e Consulta ao corpo-técnico da comissão

Dentre esses casos, destaca-se a atuação da CDHM-CD com relação às irregularidades e ilegalidades que balizam o funcionamento do sistema prisional em muitos estados

brasileiros. Também são freqüentes denúncias de abuso na atuação das polícias no que diz respeito a recursos desproporcionais à força e tratamento discriminatório. A comissão, nesse sentido, acaba funcionando como uma forma dos cidadãos, individualmente ou por meio de atores coletivos, acionarem o Estado a fim de monitorar omissões ou ações de desrespeito aos direitos humanos por parte do próprio Estado. Com isso se dá publicidade à situação e abre-se uma possibilidade para soluções pontuais. Mas, diferentemente de uma ouvidoria pública, as ações na alçada da CDHM-CD não são somente essas soluções pontuais. Enquanto órgão do Legislativo, as soluções também se dão em estratégias mais gerais.

5.3 OBSERVAÇÕES FINAIS: EFETIVIDADE E ASSOCIAÇÃO COM O PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO

Do ponto de vista formal, é preciso se considerar que as comissões em estudo compartilham com as demais dezoito comissões permanentes da Casa uma série de atribuições comuns. No entanto, além desses poderes comuns, possuem prerrogativas particulares que impactam no grau e natureza de sua interlocução junto à sociedade. As particularidades formais da CLP-CD relacionam-se fundamentalmente ao compartilhamento de poder decisório entre Estado e sociedade civil, por meio das sugestões legislativas. A CDHM-CD, por sua vez, não possui mecanismos de partilha de poder decisório, mas possui importantes especificidades com relação ao monitoramento das ações e omissões do Estado, por meio recebimento e da apuração de denúncias de violação de direitos humanos.

Nem as potencialidades e os limites das comissões e, menos ainda os resultados concretos gerados por elas, podem ser explicados em função somente das diferenças formais que possuem. Conjugando-se a essas particularidades formais, aparecem questões relativas à maneira como o marco legal que rege as mesmas é apropriado pelos atores que compõem seu colegiado ou com ela interagem. Na nebulosa zona de discricionariedade da ação dos atores da sociedade política residem as condições propulsoras da efetividade dessas comissões. Nesse sentido é que a institucionalização de mecanismos de partilha de poder e de monitoramento do Estado podem se direcionar tanto à iniquidade quanto à efetividade. Nesse campo, desenham-se não só possibilidades de insucesso de inovações institucionais – como a partilha de poder decisório – mas também caminhos para a reapropriação de velhos mecanismos – como o exercício da influência –.

A avaliação da CLP-CD conta uma estória tortuosa de esforços no sentido de instituir foros públicos no âmbito do Legislativo Federal. Da tentativa de criar formas diretas de

intervenção da sociedade na Câmara dos Deputados, resulta um mecanismo de participação que oferece pouca capacidade decisória compartilhada com o Estado. A sociedade só pode participar efetivamente na apresentação de sugestões. Desse momento inicial em diante, de modo geral, se reinstala a lógica verticalizada que define a distribuição de poder decisório no âmbito do processo legislativo. A natureza da interação entre sociedade civil e sociedade política volta a se realizar primordialmente pelo exercício de influência. Assim, a única proposição não-orçamentária que veio a se tornar norma jurídica foi apresentada por uma entidade – Associação dos Juízes Federais – que dispõe de grande capacidade de exercer influência junto ao Poder Legislativo e que sequer necessitava da existência da CLP-CD para apresentar sua proposição, visto que facilmente muitos parlamentares assumiriam a autoria de uma proposta dessa entidade. A zona discricionária que norteia a disputa entre projetos políticos dentro do marco da CLP-CD parece ser definida entre aqueles que buscam construir uma interação dialógica e consistente entre Estado e sociedade civil no processo legislativo e aqueles que visam na comissão simplesmente um canal ouvidor – mero balcão onde se protocoliza sugestões. A primeira visão se aproxima da perspectiva do projeto democrático participativo; a segunda, por sua vez, domestica as potencialidades da comissão a integrando ao marco representativo-eleitoral.

Outra questão relevante com relação à CLP-CD diz respeito ao fato de que apesar de não possuir prerrogativas formais a mais no sentido do monitoramento da ação do Estado, a comissão possui grandes potencialidades no sentido de empreender tal monitoramento articulado com suas prerrogativas de sugestões legislativas. No entanto, o recurso a Requerimentos e Indicações não é objeto freqüente das sugestões encaminhadas por entidades da sociedade civil. Esse recurso permanece subutilizado e as contribuições da CLP-CD no monitoramento da ação do Estado são decorrências prioritariamente de requerimentos apresentados pelos próprios parlamentares.

Já a CDHM-CD combina, às suas prerrogativas formais de monitoramento, maneiras bem particulares e inovadoras de execução dos mecanismos tradicionais de funcionamento das comissões permanentes. As inúmeras notas oficiais, a grande proporção de reuniões voltadas ao debate e expressão pública de causas, a definição, em conjunto com a sociedade, de suas emendas orçamentárias, são rotinas que não dependem de previsão formal. Dentro de certos limites de seu marco legal, a CDHM-CD gerou importantes resultados concretos ampliando a zona de influência mútua entre atores institucionais e não-institucionais envolvidos com a promoção dos direitos humanos. Com relação ao exercício de atribuições legisferantes, apresenta, no entanto, resultados menos consistentes. Mesmo não avaliando seu

resultado somente do ponto de vista do número de leis que apreciou ou que contribuiu para se transformarem norma jurídica, fica claro que em relação a outras comissões permanentes a CDHM-CD está um pouco desfocada da função de apreciação de matérias legislativas e tem pouca influência na determinação de processos decisórios no âmbito da Câmara dos Deputados.

A CLP-CD e a CDHM-CD apresentam importantes contribuições na efetivação de pretensões relativas ao projeto democrático-participativo no âmbito do Legislativo Federal. No entanto, um importante limite a essas contribuições refere-se à muralha que essas comissões têm à frente quando o assunto é tramitação de proposições legislativas. Essa muralha é a estrutura verticalizada de poder, centralizada no Colégio de Líderes, na Mesa Diretora e nas negociações com a agenda definida pelo Governo Federal (Limongi e Figueiredo, 2001). É bom frisar que essas estruturas também se alicerçam não só em aspectos formais, mas também na maneira como esses aspectos são reconfigurados diante das correlações de força que permeiam a atividade legislativa. Nesse sentido, para além de suas limitações formais, o desprestígio da CDHM-CD e da CLP-CD entre significativos setores de parlamentares contribui para um menor espaço de poder dessas instâncias. Aqui se abre o espaço para a explicação em torno da noção de disputa entre projetos políticos distintos definindo essa correlação de forças.

Portas foram abertas com as comissões. Mesmo sob a incipiência dos mecanismos de compartilhamento de poder decisório e sob o risco de sua perversão, oportunidades se abrem para redefinições no teor dos *outputs* do sistema político. A constituição de foros públicos e mecanismos de monitoramento são, em si, resultados da implementação do projeto democrático-participativo. O capítulo seguinte estuda o teor dos resultados gerados pela CLP-CD e pela CDHM-CD.

CAPÍTULO 6

TEMAS E SUJEITOS DA CLP-CD E DA CDHM-CD: debates e visões políticas em foco nas comissões e perfil da sociedade civil

No capítulo 4, avaliamos em que medida a criação da CLP-CD e da CDHM-CD resultam de processos históricos marcados pelo engajamento de atores da sociedade política associados ao projeto democrático-participativo no âmbito do Poder Legislativo Federal. Tal análise foi realizada investigando-se o perfil e a trajetória de parlamentares que se envolveram destacadamente em sua criação. No capítulo 5, estudamos em que medida a CLP-CD e a CDHM-CD implicam na efetivação de arranjos institucionais associados ao projeto democrático-participativo, especialmente foros públicos e mecanismos de monitoramento. Neste capítulo, analisaremos em que medida a CLP-CD e a CDHM-CD contribuem para o processo de inclusão de novos sujeitos e a consideração de novas temáticas no seio do sistema política. Esses sujeitos e temas estão presentes na caracterização do projeto democrático-participativo. No entanto, reconhecendo a complexidade de se efetuar uma identificação mais profunda dessas temáticas, das maneiras como são abordadas, dos sujeitos e de suas identidades, enfatizamos que nos ateremos somente à ilustração de algumas das atividades das comissões⁷⁴.

Às noções de foros públicos e de mecanismos de controle da ação do Estado enfatizadas nos capítulos precedentes, somam-se outros elementos enquanto constitutivos do projeto político democrático-participativo. Dessa conjugação é que se desenha esse projeto centrado fundamentalmente numa “concepção de aprofundamento e radicalização da democracia, que confronta com nitidez os limites atribuídos à democracia liberal representativa como forma privilegiada das relações entre Estado e sociedade.” (Dagnino, 2006, p.48). Seus preceitos normativos referem-se tanto ao modo de funcionamento do

74 De início, pretendíamos efetuar uma avaliação sistemática e abrangente do temas e sujeitos relacionados ao funcionamento dessas comissões. O próprio trabalho de identificação de sujeitos e temas demonstrou, no entanto, que para tal seria necessária uma avaliação não só dos textos, mas também dos contextos, de cada uma das matérias que envolvem essas comissões. A avaliação dos atores envolvidos com essas matérias também exigiria uma identificação dos propósitos e do perfil organizacional de cada entidade. Considerando o trabalho necessário para essa avaliação, nos focamos em determinadas atividades das comissões.

sistema político – em especial as formas de interação entre Estado e sociedade civil que vimos tratando nos capítulos 4 e 5 – quanto ao caráter dos *outputs* esperados desse sistema político. A partilha de poder decisório e o monitoramento do Estado são, em si, resultados da implementação do projeto democrático-participativo. No entanto, mais do que o ponto de chegada, a instituição desses mecanismos é um marco para o aprofundamento de mudanças que se dão para além do âmbito dos processos institucionais. Visa-se com a constituição desses arranjos a formulação de novas respostas para lidar com a profunda insatisfação, “em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p.13), que ronda as democracias latino-americanas.

Indo de encontro ao caráter excludente e elitista do marco representativo-eleitoral, defendem-se alterações no sistema político orientadas para uma maior participação da sociedade nos processos de decisão. Essas alterações pretendidas seriam resultados da emergência de novos sujeitos, como movimentos sociais, e do florescimento de novas questões a serem consideradas, como os direitos das minorias (Avritzer, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Por sua vez, um sistema político mais orientado pela participação da sociedade potencializaria ainda mais, em seus *outputs*, a promoção dessas perspectivas emergentes e o reconhecimento desses novos sujeitos. Em nosso referencial teórico-analítico, há, portanto, uma pressuposição de um ciclo virtuoso entre alterações na “engenharia” do sistema político e redefinições no conteúdo de seus “produtos”. Por um lado, a sociedade civil, assim como a sociedade política, é atravessada por múltiplos e variados projetos políticos. Por outro, do ponto de vista analítico da literatura que introduz a noção de projeto democrático-participativo, com a constituição de espaços públicos estatais e mecanismos de monitoramento, infere-se uma expectativa em termos de reconfigurações significativas nos *outputs* do sistema político. Essas reconfigurações podem dizer respeito à inclusão de novas questões na agenda de políticas públicas do Estado ou a uma efetiva inversão de prioridades nessa agenda. Pretendemos testar a pressuposição precedente.

No intuito de identificarmos quais seriam essas perspectivas emergentes em termos de temas e atores, procedemos a uma sistematização dos principais preceitos normativos presentes na descrição do projeto democrático-participativo efetuada por Dagnino (2006). O quadro que segue será a referência para a análise do funcionamento das comissões neste capítulo. Seguem, no quadro 3, as principais questões identificadas como elementos constitutivos do projeto democrático-participativo:

Temas	Explicação
Abertura de espaços públicos com capacidades decisórias	“... compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público, distinguindo-se, portanto, de uma concepção de participação que se limita à consulta à população.” (Dagnino, 2006, p.48)
Instrumentos de “prestação de contas”	“... mecanismos de acompanhamento e monitoramento da [...] atuação [do Estado] por parte da sociedade, de modo a garantir seu caráter público.” (Dagnino, 2006, p.49)
Espaços de produção de consensos provisórios em torno do interesse público	“Apontando para além da mera existência de uma sociedade organizada, a constituição desses espaços é considerada como possibilidade de implementação efetiva da participação, seja nos espaços públicos de co-gestão com o Estado, seja naqueles espaços públicos societários onde a diversidade, mas também a fragmentação, da sociedade civil possa encontrar terreno adequado para a explicitação de conflitos, a discussão, articulação e negociação ao redor das questões públicas.” (Dagnino, 2006, p.51)
Desprivatização do Estado	A participação “contribuiria para uma desprivatização do Estado, que se tornaria mais permeável ao interesse público a ser formulado nas instâncias de participação da sociedade e, portanto, menos subordinada à apropriação privada de seus recursos.” (Dagnino, 2006, p.48)
Maior equidade social	A participação “é vista como instrumento da construção de uma maior igualdade, na medida em que ela contribuiria para a formulação de políticas públicas orientadas para esse objetivo.” (Dagnino, 2006, p.48)
Direitos à igualdade e direitos à diferença	“... emergência de uma nova noção de cidadania [que] procura articular luta por demandas específicas por direitos (por saúde, habitação, educação, etc, mas também pelos direitos étnicos, das mulheres e dos homossexuais, etc.) com a luta mais ampla pela construção democrática.” (Dagnino, 2006, p.52)
Reconhecimento de “novas formas de fazer política”	“Finalmente, desse conjunto de elementos constitutivos do projeto democrático-participativo emerge uma noção de política ampliada, afirmada na multiplicidade de seus terrenos, seus sujeitos, temas e processos.” (Dagnino, 2006, p.53)

Quadro 3 – Questões emergentes identificadas no projeto democrático participativo⁷⁵

Sobre essa sistematização, mais do que caracterizar o projeto democrático-participativo como único que aborda questões como participação política e cidadania, delinea-se, no quadro precedente, os significados específicos dados a esses temas. Justamente nesse ponto que reside uma das grandes dificuldades para a nossa análise. Muitos temas constituem pontos comuns do repertório discursivo de projetos distintos e, portanto, a identificação dos projetos requer uma análise mais aprofundada da abordagem com que são trabalhados conceitos como “participação política” e “cidadania”. Estes se incorporaram a um pano de fundo comum entre muitos projetos que disputam a construção democrática. Além

⁷⁵ A sistematização desse quadro não pretende, contudo, resumir o projeto democrático-participativo a um conjunto de formulações articuladas e coerentes percebidas pelos indivíduos a ele vinculados. Nesse sentido, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.40) afirma que “a noção [de projeto político] não se restringe a formulações sistematizadas e abrangentes, como são, por exemplo, por projetos partidários, mas recobre a ampla gama de formatos nos quais representações, crenças e interesses se expressam em ações políticas, com distintos graus de explicitação e coerência.”

disso, a análise requer também uma avaliação da articulação dos discursos com o perfil dos atores que os emanam. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) apresentam essas aproximações de referenciais discursivos como decorrência das disputas simbólicas que permeiam as tentativas de implementação de projetos distintos. Seu principal foco, face ao cenário hodierno de construção democrática América Latina, seria a disputa entre o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal. Em virtude da própria complexidade dessa tarefa, nossa avaliação se restringirá em ilustrar temáticas envolvidas nas atividades da comissão que melhor explicitam associações e contrastes com o projeto democrático-participativo. Assim, nos focaremos nos casos mais emblemáticos, abrindo caminhos para avaliações futuras de caráter mais sistemático e abrangente.

Buscaremos, em conjunto com uma análise exploratória das temáticas, ilustrar o perfil dos atores envolvidos com as atividades das comissões. A avaliação desses sujeitos também incorpora as mesmas limitações relativas ao estudo das temáticas. Compreendendo a sociedade civil e sociedade política como campos internamente diversificados, nos debruçaremos na caracterização do perfil dos atores que mais pautam a rotina e os resultados gerados pelas comissões. Nesse tocante é importante frisar que a heterogeneidade desses campos não se restringe só à diversidade de projetos políticos que neles podem ser encontrados. Reforçamos as múltiplas dimensões que envolvem essa heterogeneidade. No caso da sociedade civil, como apresentamos no capítulo 3 deste estudo, seu mosaico implica formas diversas de organização interna, de ação coletiva, de relacionamento com a institucionalidade, de exercício de representação política dos cidadãos, entre outras formas de distinção (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). No campo institucional, não há dúvida de que essas comissões também são mais atraentes a determinados setores da sociedade política. Perfis distintos dos atores tanto na sociedade civil quanto na sociedade política definem diferentes potencialidades com relação ao modo como são concretizados e redesenhados os projetos políticos. O desafio consiste, portanto, em identificar tendências no perfil dos setores mais envolvidos com o trabalho das comissões em estudo e avaliar as implicações dessas tendências para a implementação e redefinição do projeto democrático-participativo. Trataremos neste capítulo de dar ênfase ao perfil dos atores da sociedade civil.

Em suma, as principais tarefas concernentes a este capítulo consistem, primeiramente, em buscar indícios, à luz da identificação do projeto democrático-participativo, sobre em que medida as comissões estudadas contribuíram para a ampliação da agenda política da Câmara dos Deputados, apontando também para possíveis redefinições de prioridades nos *outputs* do sistema político. Em segundo lugar, cabe encontrarmos informações que ajudem a responder

as seguintes perguntas: (1) há inserção de sujeitos e reconhecimento de novas identidades no campo institucional? (2) Em virtude disso, ocorrem redefinições na correlação de forças na disputa em torno da construção democrática?

6.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA AVALIAÇÃO DAS TEMÁTICAS E SUJEITOS

Com relação às temáticas em debate e às possibilidades de produzir redefinições na agenda e nas prioridades do Poder Legislativo Federal, desenvolvemos alguns caminhos para uma avaliação empírica do funcionamento da CLP-CD e da CDHM-CD. Por um lado, limitações com relação aos recursos temporais dessa pesquisa não permitiram que nos debruçássemos sobre uma identificação mais precisa dos múltiplos projetos políticos presentes no contexto do Congresso Nacional e sobre a proporção em que se apresentam nas atividades das comissões como um todo⁷⁶. Por outro lado, essa incapacidade de proceder a uma avaliação sistemática e exaustiva não nos impediu de efetuar observações preciosas e consistentes sobre o perfil temático e a convivência entre distintos projetos políticos nas atividades das comissões. Essas observações foram feitas a partir de uma avaliação empírica efetuada em duas etapas.

Primeiramente, listamos as atividades – deliberativas e não-deliberativas – das comissões e as classificamos com base em treze grandes temas⁷⁷. Para isso, lemos a ementa de cada uma das atividades listadas. A partir dessa leitura, cada atividade ou matéria foi indexada, de modo geral, a um ou dois temas⁷⁸. Essa classificação não nos permite, por si, uma identificação dos projetos por trás das atividades das comissões. Muitos temas são comuns a diferentes projetos políticos. Mais do que isso, diante da “crise discursiva” que acompanha a construção democrática, temas são trabalhados por meio dos mesmos conceitos referindo-se a significados ideais e práticos bastante distintos. Certamente, determinados

76 Como apresentado na introdução deste estudo, priorizamos uma análise de caráter exploratório, que pudesse apresentar conjuntamente múltiplas dimensões das atividades da comissão: surgimento, efetividade, temáticas e sujeitos.

77 Os tipos de atividades selecionadas para o estudo neste capítulo foram escolhidas tanto considerando-se a relevância delas para a comissão quanto em função de avaliações metodológicas acerca dos dados empíricos mais consistentes que dispúnhamos para o estudo de temáticas e sujeitos. Assim, algumas importantes atividades, como por exemplo o acolhimento de denúncias de desrespeito de direitos humanos, não foram selecionadas em função da dificuldade de se proceder a uma avaliação quantitativa e qualitativa do grande número de denúncias envolvidas.

78 Algumas poucas atividades precisaram ser indexadas em três temas. A construção das categorias teve a preocupação de não gerar muitas indexações para cada atividade. O fato de atividades se identificarem com muitas temáticas poderia significar uma falta de poder explicativo das categorias desenvolvidas. Ao mesmo tempo, temos ciência de que não indexar todas as atividades numa mesma quantidade de categorias determina pesos desiguais entre elas na definição de um quadro geral de temas.

projetos são mais afeitos a certas temáticas do que outros. No entanto, essa nossa primeira etapa só faz sentido em conjunto com uma segunda etapa de avaliação empírica. Segue o quadro com as temáticas definidas⁷⁹:

Número	Categoria
1.	Direitos sociais, direitos humanos e “minorias”
2.	Participação política e interlocução entre Estado e sociedade civil
3.	Administração Pública e medidas de caráter mais administrativo
4.	Organização do Estado, sistema eleitoral e sistema partidário
5.	Apoio à cultura, sistema de ensino ⁸⁰ e regulamentação profissional
6	Meio ambiente, política agrícola e questões fundiárias
7.	Código penal, processo penal e políticas de segurança pública
8.	Legislação de trânsito e sistemas de transporte público
9.	Funcionamento do Judiciário, processo judicial e acesso à justiça
10.	Código civil e processo civil
11	Comunicação, ciência e tecnologia
12.	Ordem econômica, financeira e política tributária
13	Rel. internacionais, política exterior e instrumentos intergovernamentais
0	Outros

Quadro 4 – Temáticas discutidas nas atividades das comissões

⁷⁹ Cabe frisar que antes de desenvolvermos um conjunto próprio de temáticas, consultamos classificações acerca de atividades e matérias no âmbito do Poder Legislativo. Analisamos a classificação apresentada nos Anuários Estatísticos publicados pela própria Câmara dos Deputados (BRASIL, 2006; 2007) e analisamos a classificação utilizada por Santos et al. (2003) no estudo da CLP-CD. Sem que nenhuma dessas classificações nos parecesse razoável enquanto instrumento para nossa análise, desenvolvemos uma classificação própria que em grande medida se baseou numa leitura preliminar do conteúdo das atividades das comissões. Nossa classificação, ao contrário, por exemplo, da classificação que compõe os anuários estatísticos da Câmara dos Deputados, não visa esgotar todos os possíveis temas que envolvidos em atividades do Legislativo Federal. As temáticas menos presentes e que não implicavam em considerações relevantes para nosso estudo foram classificadas na categoria “Outros”. Além do critério de se fazerem significativamente presentes nas atividades das comissões, outro critério para o desenvolvimento das categorias considerou a necessidade de destacar dois temas centrais para nossa análise qualitativa acerca do projeto democrático-participativo: (1) questões elencadas na “temática 1” relativas a “direitos sociais, direitos humanos e minorias”; (2) e questões referentes à participação política e formas de interlocução entre Estado e sociedade civil.

⁸⁰ Questões relativas ao acesso e à permanência na educação foram consideradas, enquanto direitos sociais, no âmbito do tema 1.

É diante da dificuldade de identificar projetos somente a partir da classificação nas categorias precedentes que realizamos a etapa seguinte da análise. Constituindo uma tarefa de caráter mais qualitativo, selecionamos deliberadamente duas temáticas e nos aprofundamos na avaliação das atividades nelas enquadradas. As categorias escolhidas são a “1” e “2” do quadro precedente e ocupam espaços centrais na disputa em torno da construção democrática. Do amplo leque de significados ideais e práticos possivelmente presentes nas atividades relativas a essas temáticas, estamos atrás dos principais sentidos contidos nesses temas à luz do projeto que pretendemos identificar – o democrático-participativo –. Esses sentidos estão descritos de maneira indissociável nos elementos apresentados no Quadro 3, que descreve o projeto em questão.

Com relação aos atores, nosso método de análise envolveu, em primeiro lugar, elencá-los. No âmbito da sociedade civil, listamos os atores com alguma participação relevante descritas nos relatórios de atividades das comissões ao longo da 52ª Legislatura. Essa participação relevante pode referir-se a ter participado como expositor nas atividades não-deliberativas das comissões e/ou ter apresentado sugestões legislativas no âmbito da CLP-CD. Listados os sujeitos, os classificamos de acordo com categorias que desenvolvemos, contemplando concomitantemente duas dimensões importantes da heterogeneidade da sociedade civil. Uma dimensão diz respeito à forma organizacional dos atores. A outra refere-se ao propósito central que fundamenta a ação coletiva de cada um dos atores.

A primeira envolve diferenças sobre a natureza das organizações, que podem variar entre serem entidades sindicais, associações civis, movimentos sociais entre outros. Nesse tocante, não nos importa muito o nome que portam os atores em questão e sim as características que expressam seu modo de se organizar em termos da complexidade de suas estruturas e o grau e o tipo de formalidades que as caracterizam em relação ao Estado. A segunda dimensão diz respeito à “pauta mobilizadora” desses atores. Mesmo quando uma entidade envolve-se em diversas frentes de ação, em geral, porta um foco central que articula as múltiplas atividades e pleitos concernentes à sua atuação. Essa “pauta mobilizadora” tanto pode ser algo mais específico como a defesa dos interesses de uma categoria profissional quanto pode ser algo de sentido bastante abrangente como o aprimoramento da democracia, a moralização da política ou o desenvolvimento de justiça social. Dentre as várias dimensões que norteiam a heterogeneidade da sociedade civil, nos focamos na construção de categorias com base nessas duas dimensões. A construção do perfil das entidades atuantes nas comissões nos ajuda a entender uma terceira dimensão central da diversidade da sociedade civil: a dos projetos políticos, que têm seu desenvolvimento condicionado pelas outras duas dimensões

citadas. Assim, a avaliação do perfil dos atores da sociedade civil nos ajuda a compreender as condições de implementação e os possíveis sentidos da reconfiguração do projeto democrático-participativo nas comissões. Não é possível delimitarmos previamente uma lógica de como o perfil organizacional e os propósitos políticos de uma entidade se conjugam com a disputa entre projetos, pois isso depende também do contexto específico da disputa. É possível adiantar que atores mais estruturados apresentam, em seus projetos políticos, uma maior ênfase na preservação e fortalecimento de suas próprias institucionalidades. (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Com relação aos propósitos dos atores da sociedade civil, podemos afirmar de antemão que nem todos atores sociais possuem propósitos compatíveis com a atuação em instâncias de diálogo com o Estado. Além disso, cabe adiantar também que, em alguns casos, eles se relacionam diretamente com o processo de construção e afirmação identitária dos indivíduos que compõem certa entidade. (Avritzer, 2002) Em outros casos, os propósitos envolvem certo padrão de defesa de interesses difusos ou de defesa de perspectivas e identidades de terceiros.

Segue quadro das categorias que contemplam simultaneamente perfil organizativo e propósitos:

Número	Categorias
1.	Associações empresariais e patronais
2.	Entidades sindicais patronais
3.	Associações profissionais e conselhos de exercício de profissão
4.	Entidades sindicais de trabalhadores
5.	Associações de produtores rurais
6	Associações comunitárias ou de moradores
7.	Entidades de mutuários e associações em defesa de habitação
8.	Associações em defesa de direitos relacionados à Assistência e à Previdência Social
9.	Entidades de prestadoras de serviços de assistência social
10	Entidades representativas e associações de estudantes
11.	Associações de defesa do meio ambiente e de proteção animal
12	Associações de defesa dos direitos de “minorias”
13	Associações de defesa dos direitos do consumidor
14	Associações de defesa de interesses difusos
15	Associações ligadas a educação e cultura
16	Movimentos sociais ou redes de articulação desses movimentos
17	Entidades de comunicação comunitária e/ou voltadas à democratização da comunicação
0	Outras

Quadro 5 – Tipos de atores da sociedade civil

Observações: A denominação genérica de “entidades” envolve tipos de organização diferentes nos casos em que os propósitos se demonstraram bastante homogêneos e a variabilidade organizativa pequena o suficiente para ser reunida. A denominação de “associações” diz respeito de modo geral a “associações civis sem fins lucrativos”. “Entidades representativas” e “entidades sindicais” possuem instrumentos mais ou menos eficientes de filiação não-voluntária.

6.2 A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA: TEMÁTICAS E SEUS CONTEÚDOS; SUJEITOS E SUAS IDENTIDADES

6.2.1 Temas e sujeitos nas sugestões legislativas

Com a prerrogativa de apresentação de sugestões legislativas instituída pela comissão, emergem novas oportunidades e recursos para a inclusão de pleitos e atores cuja presença no âmbito do sistema político era inexistente ou de pouca importância. Dessa potencialidade, é

que se espera um fortalecimento da pauta democrático-participativa no âmbito do Poder Legislativo Federal. Seguem algumas considerações acerca dessa reconfiguração de oportunidades e recursos.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar o aumento do número de atores políticos formalmente habilitados a apresentar matérias no âmbito do Congresso Nacional. Antes da instituição da CLP-CD, poderia se contabilizar algo em torno de seiscentos atores habilitados constitucional, legal e regimentalmente para tal exercício. Esse montante considera a soma dos 513 deputados federais, dos 81 senadores, do Presidente da República, do Procurador Geral e das representações dos Tribunais Superiores⁸¹. Todos, atores do âmbito do Estado. Com a CLP-CD, contabiliza-se a inserção de centenas de milhares de entidades agora habilitadas para tal⁸².

Em segundo lugar, para além do aspecto quantitativo há uma grande diversificação desses atores. Os agentes habilitados com a criação da CLP-CD encontram-se em um âmbito não condicionado às mesmas questões estruturais que restringem o leque de atuação dos atores da sociedade política⁸³ (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Avritzer (2002), por sua vez, ressalta as potencialidades de determinados atores não-institucionais no sentido de desenvolver os seguintes processos: (1) expressão de diferenças e reconhecimento de identidades; (2) apresentação e politização de novos temas; e (3) constituição de novas formas organizativas de agregação de interesses. Assim, ratificamos as avaliações apresentadas em

81 Comissões parlamentares e o Congresso Nacional podem apresentar matérias, mas seus colegiados são compostos por parlamentares já considerados enquanto passíveis de autoria de proposições. Os Ministérios apresentam suas matérias por meio do Presidente da República. Os cidadãos estão habilitados constitucionalmente para isso (Artigo 14 e Artigo 61 da Constituição Federal), mas o mecanismo da iniciativa popular na prática implica que todo cidadão pode apresentar uma lei caso consiga reunir, em conjunto com sua assinatura, mais de um milhão de outros signatários.

82 Esse número vem crescendo a cada ano. De acordo com levantamento realizado com base na consulta ao Cadastro Geral de Empresas (Cempre) do IBGE (BRASIL, 2004), existiam no Brasil mais de duzentas mil entidades entre fundações privadas e associações sem fins lucrativos (FASFIL) no ano de 2002. Muitas dessas entidades se encaixam nos critérios de apresentação de sugestões legislativas. Além das “FASFIL”, a pesquisa registra também a existência de mais de 17 mil entidades sindicais – sindicatos, federações e confederações –, que, de acordo com os critérios da CLP-CD, também detêm prerrogativas para apresentar sugestões legislativas. Às “FASFIL” e aos sindicatos, cabe considerar também, como habilitadas nessas prerrogativas, os entes governamentais que detêm participação paritária de representantes da sociedade, como muitos conselhos de políticas públicas, que atualmente são contados às dezenas de milhares.

83 Reforçando as palavras de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) que, mesmo criticando a tendência de análises centradas na contraposição do Estado e da sociedade civil como esferas estruturalmente distintas, enfatizam a existência de uma “dimensão estatal” que influencia no caráter dos projetos formulados dentro dele ou para ele transferidos: “Com relação ao Estado, é importante [...] reconhecer a sua especificidade enquanto 'instituição', derivada do seu lugar na sociedade nacional, no âmbito das relações internacionais, e das funções particulares e exclusivas que desempenha. Com base nelas, que incluem desde suas funções básicas de assegurar o processo de acumulação capitalista e produzir sua legitimidade com respeito ao conjunto da sociedade, até a preservação da governabilidade, para mencionar algumas, é preciso reconhecer, em projetos políticos formulados no interior do aparato do Estado ou para ele transferidos, o peso de uma 'dimensão estatal'.” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p.42)

nosso referencial teórico-analítico acerca de uma maior propensão ao desenvolvimento de potencialidades comunicativas no âmbito dos atores da sociedade civil. Com isso, existe uma expectativa de que, mesmo refletindo a heterogeneidade interna do âmbito societal e se constituindo enquanto espaço de disputa entre distintos projetos políticos, a CLP-CD, em função do formato de seus mecanismos de interlocução entre Estado e sociedade civil contribua para a implementação do projeto democrático-participativo.

A fim de avaliar essa expectativa, efetuamos a primeira etapa de nossa análise empírica: classificar todas as sugestões legislativas apresentadas na CLP-CD ao longo da 52ª Legislatura – do início de 2003 ao fim de 2006 –. Tal universo é constituído por 261 sugestões legislativas, excluídas as sugestões referentes a leis orçamentárias, às quais não foram consideradas na análise temática em função de suas particularidades e dos limites temporais dessa pesquisa. Foram registradas 326 incidências de temas divididas nessas sugestões. Isto é, sendo que algumas das 261 sugestões incidem significativamente em somente uma das categorias e outras incidem indissociavelmente em duas ou três categorias, chegamos a 326 incidências de temas. Ratificamos que a divisão entre temáticas não define de maneira precisa e conclusiva a associação das matérias com o projeto democrático-participativo ou com qualquer outro projeto. A categorização dessas sugestões nos levou ao resultado descrito na Figura 5:

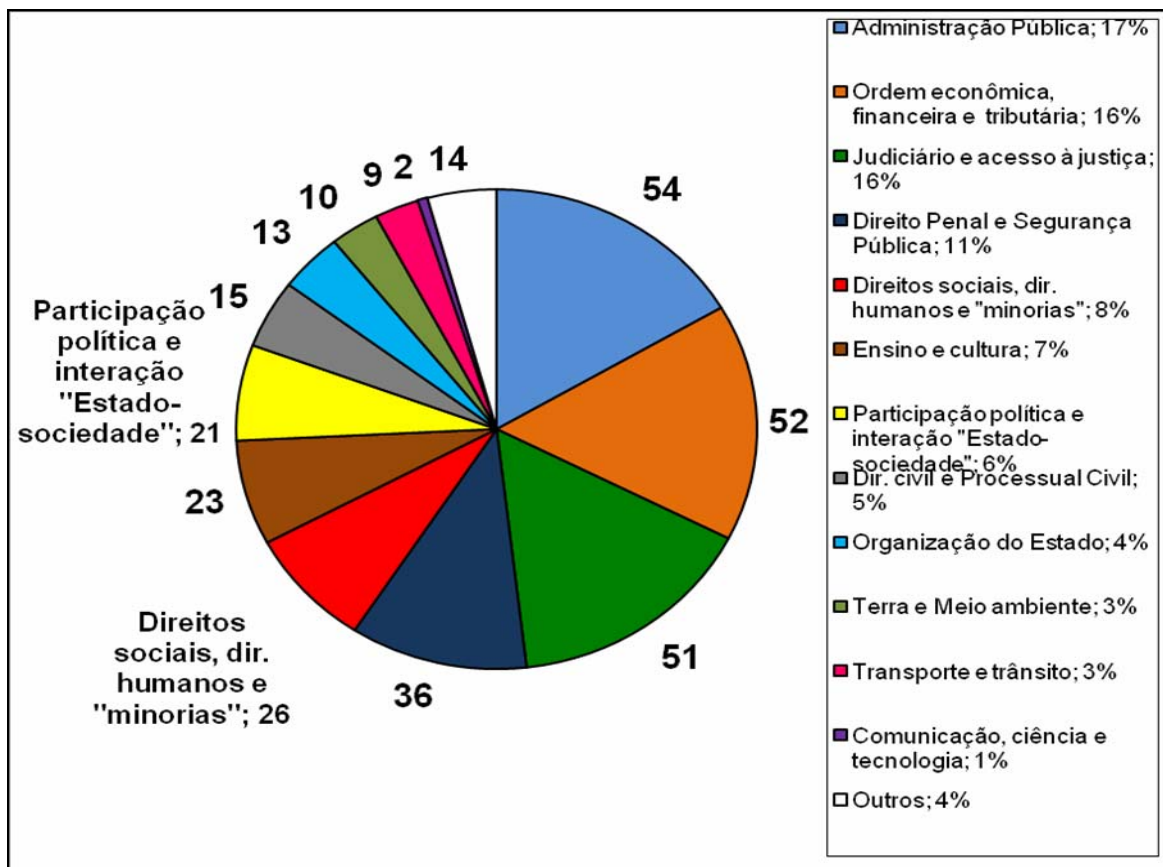


Figura 5 – Sugestões legislativas da CLP-CD e suas temáticas entre jan. 2003 e dez. 2006.

Fonte: As sugestões foram consultadas no site da Câmara dos Deputados.

A avaliação das questões presentes nas sugestões nos levou à percepção de que há uma grande amplitude e diversidade temática nessa atividade da comissão. Os temas mais em foco em nossa proposta de análise empírica – os “direitos sociais, direitos humanos e das minorias” e “participação política e interação entre Estado e sociedade” – possuem uma presença mediana entre as sugestões legislativas. Outros temas se interpõem com mais frequência no conteúdo das propostas da sociedade civil. Em primeiro lugar, destaca-se o tema relativo à “Administração Pública e medidas de caráter mais administrativo”, presente em mais de 20% das sugestões estudadas. Esse tema envolve propostas bastante diversas, passando por regras relativas a concursos públicos, criação de órgãos públicos e normas de funcionamento dos mesmos, entre outras. Destacamos também a presença de medidas estabelecidas na relação entre órgãos governamentais referentes à prestação de contas e responsabilização de agentes públicos. Essa primeira temática, em conjunto com as três seguintes – “Judiciário e acesso à justiça”, “ordem econômica, financeira e política tributária” e “Direito Penal e Segurança Pública” – denota a grande repetição, nas sugestões legislativas da CLP-CD, de temas bastante em voga nas proposições apresentadas por parlamentares e pelo próprio Executivo. Esses perfis podem ser constatados nos Anuários Estatísticos da Câmara dos Deputados (Brasil, 2006; 2007). Mesmo considerando as diferenças nas matérias apresentadas por Legislativo e Executivo, é possível se perceber tendências comuns que se repetem na atuação das entidades da sociedade civil. Assim, a CLP-CD se constitui como um espaço para propostas em relação a temas muitas vezes já em evidência na agenda do Legislativo Federal.

Tais observações não permitem, contudo, descartar, um possível potencial de reconfiguração de agenda e inversão de prioridades políticas. É preciso avançarmos nessa avaliação nos debruçando sobre algo mais específico: a maneira como essas temáticas são abordadas. Para exemplificar ao que nos referimos aqui, basta dizer que um tema como participação política pode ser abordado tanto no sentido de promover novos espaços de participação quanto no sentido de extinguir espaços já existentes. Assim também uma proposta relativa a direitos sociais pode referir-se ou à ampliação ou à restrição da abrangência de certos direitos. Esses exemplos apresentam justamente os dois temas que destacamos para uma análise mais qualitativa – os “direitos sociais, direitos humanos e das minorias” e “participação política e interação entre Estado e sociedade” –. Consideramos que essas temáticas, em função de suas relações com o processo de democratização, constituem-se campos de análise propícios à investigação acerca do projeto democrático-participativo e daqueles que com ele disputam os significados ideais e práticos de temas como “participação” e “direitos”. Assim procedemos a uma análise qualitativa buscando, se não uma avaliação

exaustiva e conclusiva, ao menos indicadores exploratórios da amplitude e diversidade de significados.

Essa análise envolveu a leitura das 45 sugestões legislativas que tratavam de pelo menos uma das duas temáticas destacadas. O tema dos “direitos sociais, direitos humanos e das minorias” se apresentou em 9% das 261 sugestões – 26 vezes – e a da “participação política e interação entre Estado e sociedade” em 8% – 21 vezes –. Em duas sugestões legislativas ambas temáticas fizeram-se presentes. Este primeiro dado nos leva, desde já, a uma observação importante: a temática dos direitos e da participação, quando presentes, não aparecem freqüentemente de modo articulado. Tal constatação nos aponta para os limites das diversas abordagens dadas a essas temáticas nas sugestões encaminhadas.

Na temática dos direitos predominam sugestões abordando questões mais recorrentes e de longa data em termos de direitos sociais, como o sistema de seguridade social – previdência, assistência social e saúde – e a questão do acesso e permanência na educação. Nesse tocante, cinco proposições dizem respeito à proteção e ampliação dos direitos da população idosa, abordando questões como mobilidade e acesso à previdência e ao FGTS. Outras três sugestões tratam de previdência e FGTS de modo mais geral e com vistas à ampliação dessas políticas, propondo critérios mais flexíveis e tentando garantir a manutenção do valor real de compra desses benefícios. Outra proposição trata do tema da previdência propondo a extinção dos fundos de previdência no Legislativo, sob o argumento de que constituem privilégios para a classe política.

No tema da educação, das quatro propostas encaminhadas nenhuma diz respeito propriamente à ampliação do acesso, como política de caráter universalista e gratuito. Em uma se propõe a compulsoriedade de políticas de crédito estudantil para alunos de baixa renda nas instituições privadas de ensino superior. Nas outras três, há um sentido crítico à manutenção de um sistema de ensino superior com instituições públicas e gratuitas. Duas sugestões propõem contrapartidas em termos de trabalho voluntário para os estudantes que se formarem em universidades públicas. A outra visa a “extinção da gratuidade total em cursos superiores para classe privilegiada”.

Sobre as três sugestões cujo principal objeto é a saúde pública, o sentido não é muito diferente. Duas propõem um atendimento prioritário do Sistema Único de Saúde (SUS) voltado à população de baixa renda. A outra sugere que até 10% do valor de exames e remédios seja pago pelo usuário, sob o argumento de que “universalidade não significa gratuidade”.

Três proposições dizem respeito a mudanças no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nenhuma delas também se refere a propostas de ampliação ou regulamentação de direitos. Destacamos, no sentido inverso, a sugestão 165, de 2006, apresentada pelo Instituto Elo Social que propõe “a ‘emancipação criminal’ para o adolescente infrator; em caso de reincidência” de delito.

Das cinco sugestões restantes⁸⁴, uma refere-se à extensão do direito ao auxílio reclusão a toda a população carcerária; outra refere-se à criação de delegacias especializadas em crimes de preconceito por orientação sexual. Duas referem-se à criação de conselhos deliberativos em nível federal para a promoção de assistência social: uma cria conselho para assistência jurídica à população de baixa renda; outra cria conselho de auxílio ao brasileiro emigrante. Essas são as duas únicas sugestões que articulam direitos e participação. Uma última sugestão visa criar limites menores no valor das indenizações e enrijecer os critérios previstos na lei de Anistia. Independente de seu mérito, esta última proposta se coloca, em conjunto com a proposta citada de redução de maioria penal, na contramão do que são consideradas conquistas por importantes setores do movimento de direitos humanos no Brasil.

Assim, o saldo das propostas relativas a direitos é no mínimo confuso. A noção analítica da heterogeneidade da sociedade civil encontra grande respaldo empírico nos fatos relatados. Fazem-se presentes, nas sugestões legislativas, diferentes entendimentos do que são direitos, privilégios e de quais são os rumos mais eficientes e justos para o desenvolvimento social. Esses significados variados se expressam muitas vezes no embate entre políticas universalistas e ações focais, entre gratuidade e critérios seletivos de acesso a políticas. Nas propostas predominam abordagens e soluções pouco inovadoras e, apesar da presença esporádica de elementos associados ao projeto democrático-participativo – como nas sugestões que criam conselhos deliberativos – reconfigurações da agenda do Legislativo não parecem encontrar caminhos muito contundentes nas sugestões legislativas encaminhadas.

As sugestões relativas à temática da participação, por sua vez, podem ser divididas em dois sub-temas: (1) os mecanismos de interação entre Estado e atores sociais coletivos; e (2) as formas de participação direta dos cidadãos individualmente. A maioria das propostas concentra-se nesse primeiro sub-tema – 17 sugestões –. Entre essas, dez referem-se à regulamentação da existência e funcionamento de entidades da sociedade civil. Parece haver entre muitas delas um embate entre, de um lado, propostas de maior “interferência” e monitoramento por parte do Estado e, de outro, sugestões visando auto-regulação – ou “desregulamentação estatal” – da sociedade civil. Outra questão premente nessas dez

⁸⁴ O conteúdo de duas sugestões não pôde ser analisado por falta de informações disponíveis sobre as propostas.

sugestões diz respeito à regulamentação e promoção de prerrogativas de prestação de serviços e captação de recursos públicos por parte de organizações não-governamentais.

Com relação às outras sete sugestões presentes nesse sub-tema, três dizem respeito à criação de conselhos deliberativos em nível federal: o Conselho Nacional de Assistência Jurídica; o Conselho Nacional de Assistência ao Emigrante – já citados – e o Conselho Nacional de Assuntos Comunitários. Outras duas referem-se, respectivamente, à ocupação de vaga nos Conselhos Tutelares por representante de entidade estudantil e a previsão de delito de improbidade administrativa por agente público que deixar de implantar conselhos municipais previstos em lei ou impedir seu funcionamento. A sugestão 232, de 2006, por sua vez, visa regulamentar interpretação constitucional acerca do termo “entidades de classe” ampliando para um conjunto bem maior do que as organizações profissionais as prerrogativas de interposição de importantes recursos judiciais. Por fim, há uma sugestão que autoriza partidos políticos sem representação no Congresso Nacional a apresentarem sugestões legislativas na CLP-CD.

As sugestões que dizem respeito à participação direta do cidadão são as seguintes: (1) regulamenta o artigo 14 da Constituição Federal – plebiscito, referendo e iniciativa popular – a fim de torná-lo um instrumento efetivo de participação; (2) possibilita ao cidadão interpor ação civil contra improbidade administrativa; e (3) amplia aos cidadãos individualmente a prerrogativa de apresentar sugestões legislativas na CLP-CD.

O saldo das propostas relativas à participação e interação Estado-sociedade também envolve sentidos diversos e, por vezes, antagônicos. Por um lado, uma parte das propostas tem um sentido claro de constituir arenas de compartilhamento de poder decisório, mecanismos de participação direta dos cidadãos e formas de monitoramento do Estado pela sociedade. Por outro lado, há um conjunto maior de sugestões sem um sentido muito claro acerca das prerrogativas de regulação das organizações da sociedade civil por parte do Estado e/ou voltadas à promoção de um perfil de sociedade civil de “prestadora de serviços”.

Com relação aos atores envolvidos na apresentação de sugestões, percebe-se uma grande heterogeneidade em termos tanto dos perfis organizacionais quanto dos propósitos para ação. Sobre o tipo de organização, é necessário ressaltar de antemão o requisito mínimo de estruturação formal necessária para a apresentação de sugestões. Em função de não possuírem registro em cartório, importantes atores não-institucionais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), ficam de fora desse mecanismo. Aliás, a maioria dos atores que se identificam com uma noção mais estrita de movimentos sociais, em que se enfatiza a dimensão de conflito em relação a determinado *status quo* e a capacidade de gerar

rupturas no sistema em que ocorre a ação, não possuem estruturas formalmente reconhecidas pelo Estado. Sobre os limites da diversidade de propósitos, cabe ressaltar que a CLP-CD só faz sentido enquanto instrumento político para aqueles atores que vêm na interlocução junto ao Estado um possível caminho para rumar em direção aos seus propósitos.

Segue gráfico com perfil das 47 entidades que apresentaram sugestões legislativas entre 2003 e 2006:

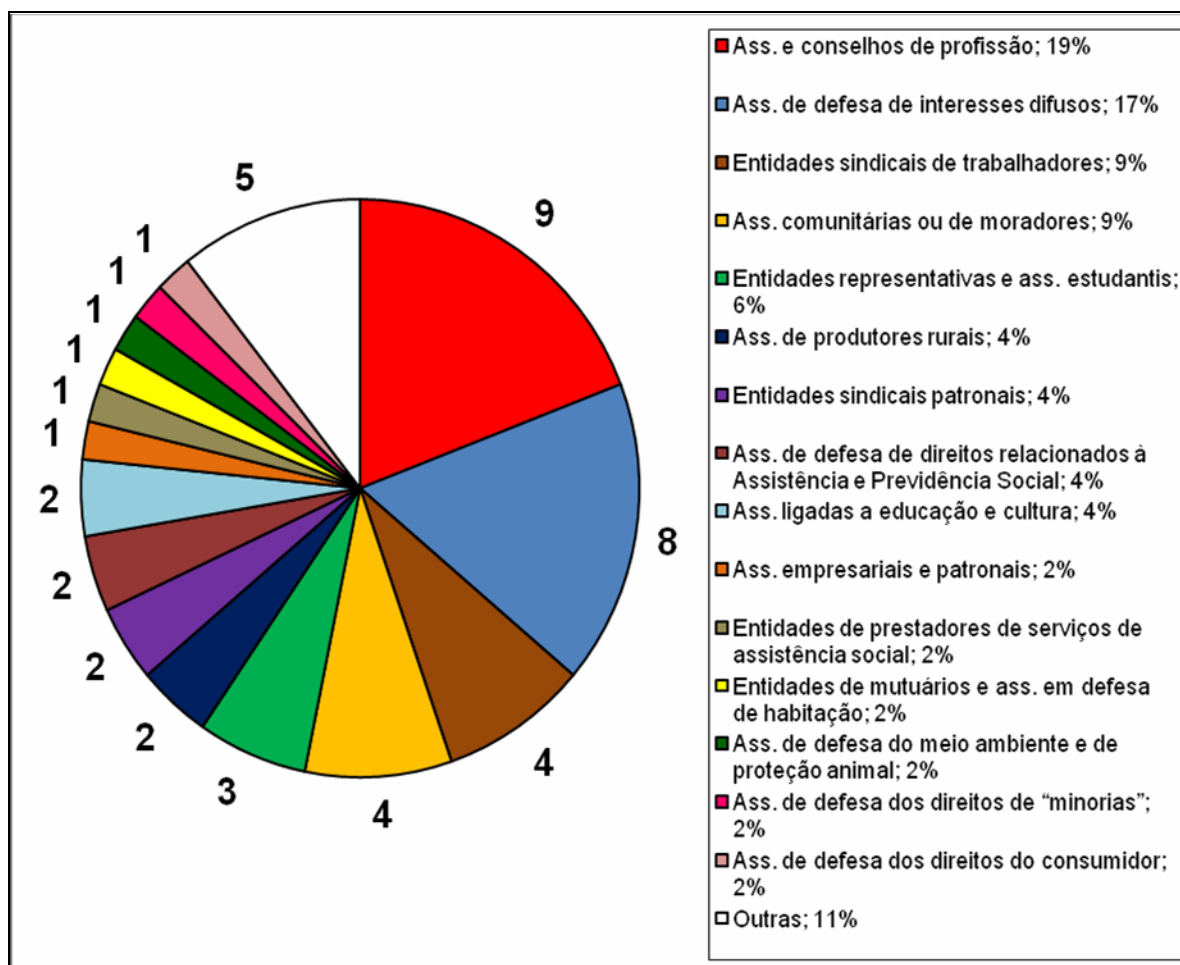


Figura 6 – Perfil das entidades que apresentaram sugestões legislativas entre jan. 2003 e dez. 2006.

Fonte: As sugestões foram consultadas no site da Câmara dos Deputados.

Obs.: As associações constam na legenda pela abreviação “Ass.”

Como demonstra o gráfico, há uma grande heterogeneidade de perfis entre os atores da sociedade civil em uma análise conjunta de suas formas de organização e seus propósitos de ação. Na classificação feita, sob o nome genérico de “entidades”, incorporam-se associações civis sem fins lucrativos e entidades representativas, como sindicatos⁸⁵. Em termos gerais, há

⁸⁵ É importante frisar que a análise das entidades não se restringe a uma classificação em função de seu nome de registro. Para dar um exemplo da diferença que isso implica, muitas vezes o que se registra como Conselho é na verdade uma associação civil sem fins lucrativos.

uma predominância de associações civis no conjunto das entidades que apresentaram sugestões. Obviamente, a própria classificação de “associação” implica uma grande variabilidade interna com relação ao tamanho e a seus instrumentos de intervenção política. Por enquanto, nos é suficiente a perspectiva de que, em detrimento de entidades representativas, como sindicatos, e de atores menos formalizados, como movimentos sociais, as associações civis sem fins lucrativos predominam.

Com relação aos propósitos que norteiam a ação coletiva, cabe frisar a presença tanto de atores voltados à auto-representação de interesses de grupos – profissionais, classistas de trabalhadores e patrões, comunitária... – quanto direcionados à defesa de interesses difusos e causas temáticas. Nestas, cabe destacar ainda a pouca presença de atores voltados à representação de minorias. Entre as entidades de defesa de interesses difusos é possível se encontrar entidades que lidam também com pautas como diversidade sexual, criança e adolescente e questão de gênero. No entanto, não se percebe presença significativa de entidades cujo propósito específico refira-se a essas causas nem entidades de defesa de minorias compostas pelos próprios indivíduos que constituem e expressam a identidade em questão. Quase não se percebe, por exemplo, entidades que discutam a questão de gênero.

Considerada a proporção de sugestões apresentadas por entidades de cada um dos perfis, cabe considerar que há um pequeno número de entidades responsáveis por uma grande parte das sugestões. Assim, três associações comunitárias ou de moradores respondem por quase metade das sugestões encaminhadas. Essas três entidades, somadas a mais duas outras entidades, são responsáveis por quase três quartos das proposições apresentadas. Segue um gráfico com nome e número de proposições apresentadas por essas cinco entidades:

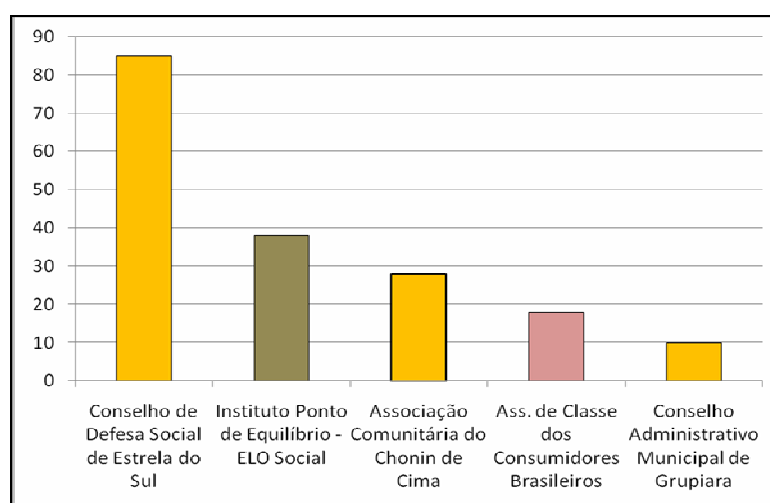


Figura 7 – Entidades mais participativas na apresentação de sug. legislativas entre jan. de 2003 e dez. de 2006.

Fonte: As sugestões foram consultadas no site da Câmara dos Deputados.

Diante desse cenário é possível se estabelecer com maior clareza um perfil dos atores da sociedade civil. Por meio dos principais proponentes, mais do que diante do quadro geral de entidades autoras de proposições, se percebe a grande presença de associações comunitárias ou de moradores – em laranja –. No entanto, mais do que voltadas a pautas relativas ao seu âmbito de atuação, é possível se perceber que essas pequenas entidades atuaram quase como se fossem providas de algum tipo de mandato de representação de interesses gerais. Apesar de seus propósitos mais aparentes enquanto associações comunitárias ou de moradores, percebe-se um leque bastante diversificado de temáticas em suas proposições. Sobre uma dessas entidades – a Associação Comunitária de Chonin de Cima (Accoci) –, Braga (2005) avalia que:

[...] suas sugestões contemplam uma gama variada de temas, na maioria das vezes não articulados entre si e nem identificados com suas áreas de atuação. Por exemplo, a Accoci propôs a extinção da tarifa interurbana em localidades com o mesmo DDD; a extinção da taxa de assinatura nas contas de telefone; a criação de universidade federal na cidade de Governador Valadares; a denominação de rodovias em Minas Gerais; a extinção do cargo de suplente de Senador, dentre outras, totalizando 27 sugestões que contemplam os mais variados assuntos sem qualquer conexão entre si. (Braga, 2005, p. 38)

Esse quadro se repete nas demais entidades que apresentaram muitas sugestões na CLP-CD. Assim, tanto avaliando os atores em termos de um quadro geral quanto em função da proporção em que apresentaram sugestões, observações distintas se interpõem sem que se deixe de perceber uma limitação comum: pairam grandes dúvidas sobre o potencial das sugestões legislativas em termos de se constituírem como um instrumento para a defesa e o reconhecimento no âmbito do Estado de identidades emergentes. Do ponto de vista organizativo, as entidades não parecem compor os campos da sociedade civil com maiores potencialidades comunicativas em termos de proporcionar processos de expressão pública de identidades e a constituição de novas institucionalidades. Nosso estudo carece de uma capacidade de inserir esses atores num contexto do qual fazem parte em termos de atuação em rede com outros atores societais e identificação de formas de ação coletiva e agregação de interesses fora do âmbito institucional. Essas limitações constituem oportunidades para pesquisas futuras. Do ponto de vista dos propósitos, denotam uma grande variabilidade de projetos políticos e propostas de formas de implementá-los, com uma recorrente – mesmo que não majoritária – presença de projetos conservadores.

6.2.2 Temas e sujeitos nos eventos da CLP-CD

Em paralelo ao acolhimento das sugestões legislativas, desenvolvem-se os trabalhos não-deliberativos da CLP-CD⁸⁶. Os eventos que caracterizam essas atividades – principalmente realização de audiências públicas e seminários – são geralmente provocados pela própria atuação de parlamentares por meio de requerimentos, como vimos no capítulo precedente. Das vinte e sete atividades promovidas pela comissão entre 2003 e 2006, dezoito foram fruto de requerimentos de deputados membros da comissão, duas resultaram de sugestões de requerimentos da sociedade civil e duas resultaram de requerimentos tanto da sociedade quanto de deputados⁸⁷.

A análise do teor político desses eventos deve incorporar o caráter particular dessas atividades. Em comparação com as sugestões legislativas, é mais difícil de se inferir uma linha política em relação à temática levantada, pois, muitas vezes, o objetivo desses eventos é justamente colocar em diálogo diferentes visões. Nesse sentido, o estudo das temáticas e do modo como são abordadas envolve identificar os propósitos dos eventos e também a margem em que transitam as perspectivas “bem vindas” ao debate⁸⁸. Além de eventos voltados ao diálogo entre visões e interesses distintos, também é considerável o número de eventos cujo foco é a publicização e promoção de uma determinada visão mais definida ou de uma determinada matéria em tramitação. Em relação a esses, é mais fácil se extrair significados. Tanto as atividades voltadas ao debate quanto as de expressão de uma visão específica portam consigo muitas vezes outra função cuja efetividade foi trabalhada no capítulo anterior: a de monitoramento da ação do Estado, tendo em vista que muitas vezes comparecem a esses eventos atores estatais e societários capazes de apresentar e “traduzir” as ações governamentais em determinado âmbito para o público presente.

Apresentados os contornos para nossa análise, passemos aos dados. Entre as atividades não-deliberativas da comissão, observa-se uma distribuição temática bastante distinta das sugestões legislativas propostas, como mostra o gráfico seguinte. Os 27 eventos realizados pela comissão implicaram 36 incidências temáticas:

⁸⁶ Em determinadas ocasiões atividades deliberativas e não-deliberativas se inter-cruzam, por exemplo quando se realiza uma audiência pública para debater uma sugestão legislativa apresentada.

⁸⁷ Há 5 eventos em relação aos quais não se conseguiu identificar de que requerimentos haviam sido originados. Ou há possíveis falhas nos relatórios anuais de atividades ou os mesmos não resultaram de requerimento. Há também registro de um requerimento de audiência pública oriundo de sugestões legislativas que resultou em solicitação de audiência pública em outra comissão permanente (Sug. 90/05).

⁸⁸ Salvo, talvez, exceções no sentido de promover espaços de concertação, a comissão não vai chamar, por exemplo, uma entidade declaradamente homofóbica para discutir diversidade sexual. Com exclusões desse tipo, definem-se as margens dos discursos e práticas convidadas ao debate.

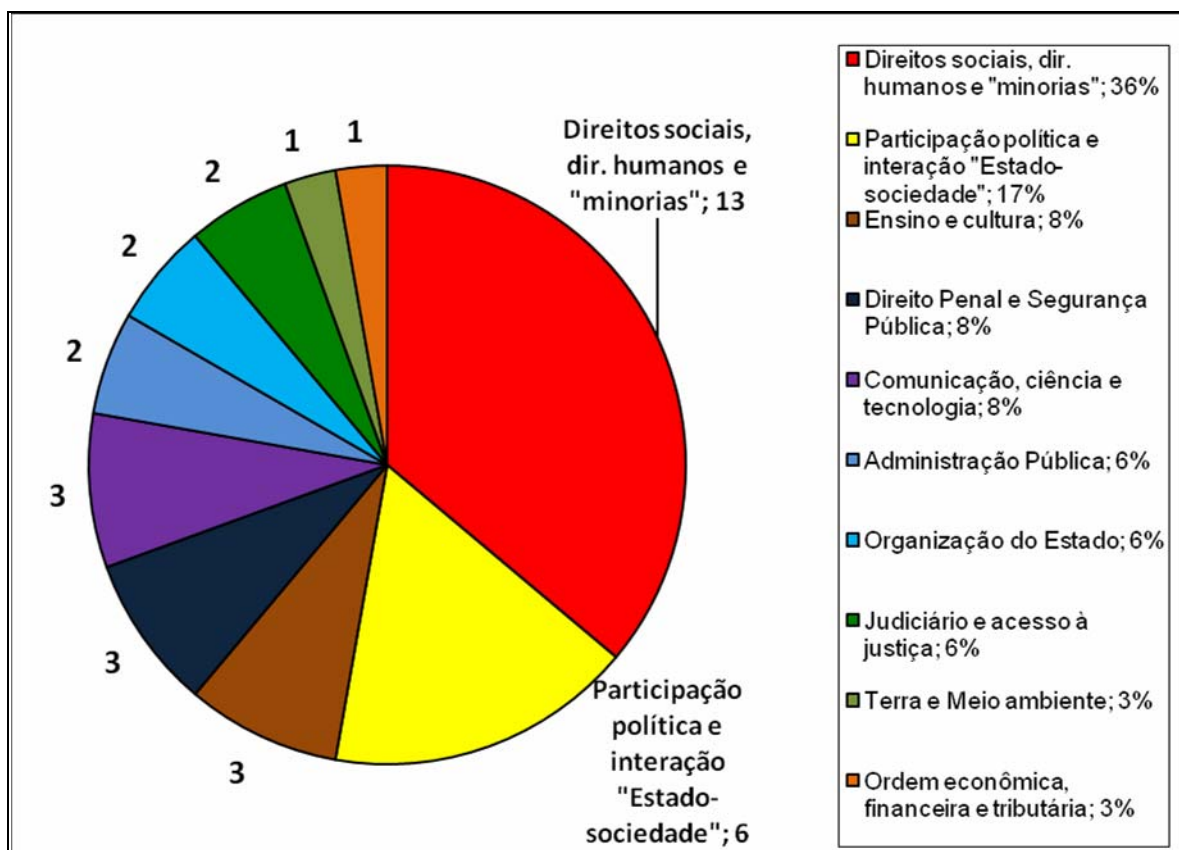


Figura 8 – Temáticas dos eventos da CLP-CD entre jan. 2003 e dez. 2006.

Fonte: Relatórios anuais de atividades das comissões (2003, 2004, 2005 e 2006)

Em comparação com as temáticas das sugestões legislativas, os “direitos sociais, direitos humanos e minorias” e a “participação e interação Estado-sociedade” se fazem proporcionalmente bem mais presentes. Constituindo as duas temáticas mais prementes nos eventos da comissão, a primeira aparece em cerca de metade das atividades e a segunda em 22% das mesmas. Dois dos temas seguintes na ordem de importância, aparecendo três vezes cada, também são encontradas com frequência nas sugestões legislativas: “Ensino e cultura” e “Direito Penal e Segurança Pública”. A temática da “Comunicação, ciência e tecnologia”, também com três incidências, ganha uma maior importância proporcional em relação a sua presença nas sugestões legislativas. Essa temática aparece nos eventos da comissão associada, sobretudo, a questões relativas à comunicação comunitária e a luta pela democratização dos meios de comunicação.

Rumo à etapa seguinte de nossa avaliação empírica – análise qualitativa –, é possível se perceber uma linha mais clara no tratamento das duas temáticas centrais neste estudo no âmbito dos eventos da comissão. O modo como o tema dos “direitos sociais, direitos humanos e minorias” e o tema da “participação e interação entre Estado e sociedade” são abordados conflui, de modo geral, para um conjunto de significados ideais bastante articulados entre si.

Das treze atividades fortemente associadas à primeira temática, quatro referem-se à expressão pública e/ou debate e negociação em torno de sugestões legislativas apresentadas pela sociedade civil. Publiciza-se o amplo direito ao FGTS e a aplicação de verbas em políticas destinadas a meninos e meninas de rua. Debate-se, em duas ocasiões, reunindo representantes do “trabalho” e representantes do “capital”, a legislação trabalhista, em especial a CLT. Além dessas quatro, outras duas atividades referem-se a seminários focados em políticas de saúde pública – importância das brinquedotecas e contratação de agentes de saúde –. Três outros eventos articulam a temática dos direitos com a da segurança pública ao abordarem a integridade física e os direitos de “minorias” ou grupos desprotegidos. Trata-se, aqui, da questão do tráfico de seres humanos, em especial mulheres e crianças, e da violência doméstica contra as mulheres. Mais dois outros eventos levantam novamente a questão de grupos minorizados: o II e III Seminário Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros, que serviram ao mesmo tempo para a articulação entre atores, formulação de idéias e expressão pública da causa. Por fim, dois eventos relativos a direitos que, assim como os seminários GLBTTs, foram organizados em conjunto com Comissão de Direitos Humanos e Minorias: a Conferência Nacional de Direitos Humanos e o Lançamento do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa.

Com relação à temática da “participação e interação entre Estado e sociedade”, das seis atividades associadas ao tema, em uma debateu-se a importância dos Conselhos Escolares e duas se propuseram a publicizar e debater os mecanismos de interação entre Estado e sociedade no âmbito do Legislativo. Outra envolve o debate sobre a criação de mecanismos de participação da sociedade civil na definição de política externa e a orientação dessa política para a defesa dos direitos humanos. As duas restantes referem-se a reuniões organizadas pela CLP-CD em conjunto com um grande número de entidades da sociedade civil convidadas a fim de avaliar o próprio trabalho da comissão e definir perspectivas futuras para a mesma⁸⁹.

Nos eventos, a análise geral do conteúdo das temáticas “1” e “2” é bastante distinta do caso das sugestões legislativas. Em contraposição a estas, é possível se definir abordagens que se articulam em torno de importantes referenciais do projeto democrático-participativo. Os “direitos” são trabalhados na perspectiva de sua ampliação e de sua efetivação. São

⁸⁹ Reunião de audiência pública realizada em 2003 com quarenta e quatro entidades para divulgação do trabalho da Comissão e dos procedimentos para apresentação de propostas legislativas pela comunidade. Essa reunião contou com uma diversidade de entidades da sociedade civil: sindicatos patronais e representações empresariais, sindicatos de trabalhadores e associações profissionais nacionais, centrais sindicais, movimentos sociais, CNBB, SBPC, ONGs como DIAP e CFEMEA, e de movimento social o MST. Em 2005, novamente audiência pública, proposta por requerimento da então presidente da Comissão Deputada Fátima Bezerra (PT/RN) com 35 entidades da sociedade civil organizada para apresentar as possibilidades de participação da sociedade na elaboração legislativa por meio da CLP.

levantados direitos tanto do ponto de vista de um caráter universalista – como nas políticas de previdência, saúde pública e educação – quanto do ponto de vista de reconhecimento e proteção de “minorias”. Obviamente não se extrai um discurso uníssono, mas há menor variabilidade no teor das propostas e, portanto, uma correspondência com um campo mais restrito de projetos políticos. Os eventos parecem transitar dentro de um grau menor de heterogeneidade de temáticas e formas de abordá-las. Mesmo nas temáticas bastante presentes tanto nas sugestões legislativas quanto nos eventos – “educação e cultura” e “direito penal e segurança pública” –, abordagens distintas se apresentam em cada uma dessas atividades. Nos eventos, desses temas pode-se inferir uma linha razoavelmente clara articulando essas questões com a ampliação de direitos e a defesa de “minorias” ou grupos desprotegidos. Nas sugestões legislativas não há uma linha razoavelmente clara. Assim, mais no que nas sugestões legislativas, abrem-se nos eventos da comissão horizontes para a reconfiguração da agenda do Estado. Não só as temáticas dos “direitos” e da “participação” se fazem mais presentes, como, acima de tudo, as próprias abordagens que incorporam esses temas e outros temas dos eventos definem uma razoável associação dos mesmos com importantes elementos do projeto democrático-participativo.

No que diz respeito aos atores, registra-se o envolvimento de 94 entidades da sociedade civil nos eventos da comissão – aproximadamente o dobro do número de entidades que apresentaram sugestões legislativas⁹⁰. Ressalta-se também que esse envolvimento é distribuído mais homogeneamente, sem o registro de entidades com um número de participações muito discrepante, como era o caso das associações comunitárias ou de moradia nas sugestões legislativas. Nestas registrava-se uma pequena proporção de entidades respondendo por boa parte das sugestões apresentadas. Nos eventos, nenhuma entidade aparece em mais do que três eventos. Também, como demonstra o gráfico seguinte, importantes diferenças são percebidas nos perfis predominantes de “participantes” de eventos em relação aos perfis das entidades que apresentaram sugestões.

⁹⁰ A fim de auferir um envolvimento efetivo, foram consideradas somente entidades que participaram como co-organizadoras ou expositoras nas audiências públicas, seminários e outros eventos. Entidades que têm sua participação registrada somente como ouvintes não foram contabilizadas.

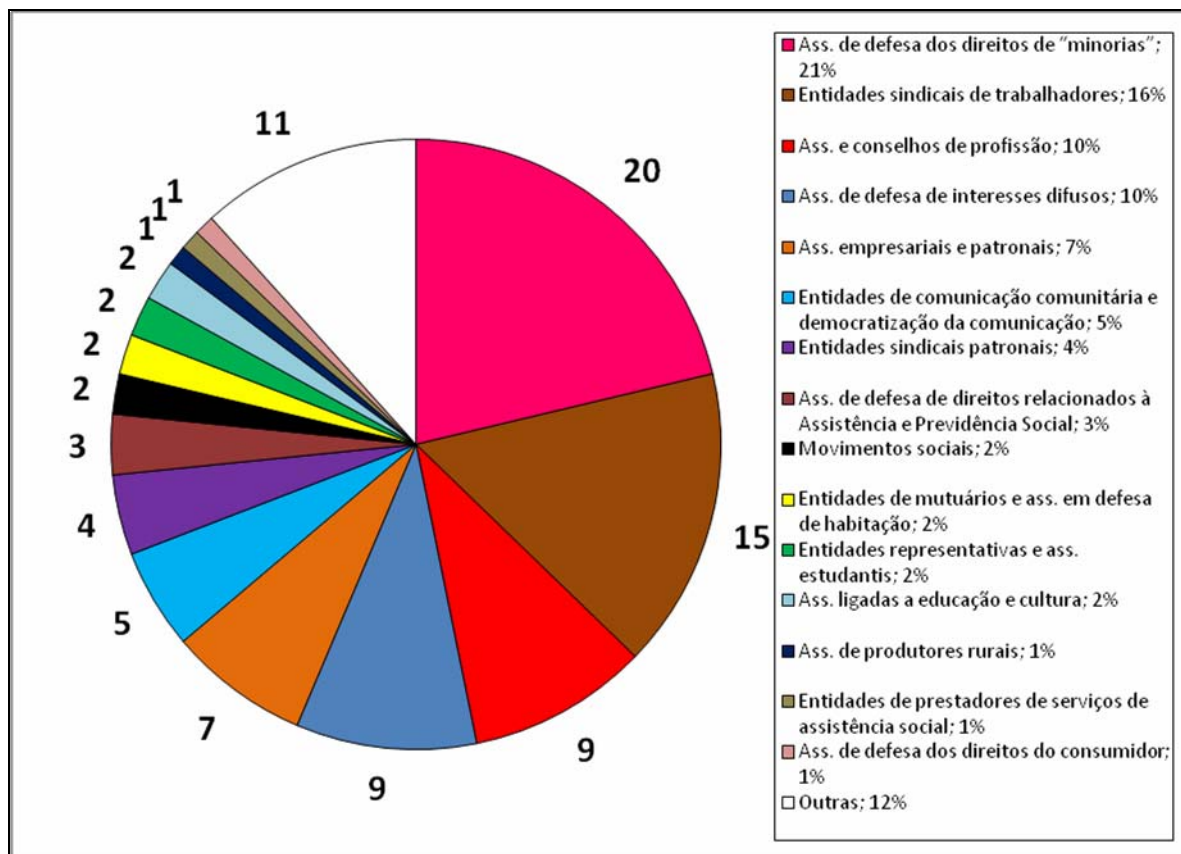


Figura 9 – Perfil das entidades envolvidas nos eventos da CLP-CD entre jan. 2003 e dez. 2006.

Fonte: Relatórios anuais de atividades das comissões (2003, 2004, 2005 e 2006)

Obs.: As associações constam na legenda pela abreviação "Ass."

Por um lado, como nas sugestões legislativas, registra-se nos eventos uma significativa presença de entidades ligadas ao "mundo do trabalho", sejam elas associações e conselhos de profissão ou entidades sindicais. Assim também, as entidades de defesa de interesses difusos aparecem com relativa freqüência nos dois tipos de atividades da CLP-CD. Por outro lado, três perfis possuem uma importância que não têm em relação às sugestões legislativas. Primeiramente as entidades ligadas à comunicação comunitária e à pauta da democratização da comunicação. Em segundo lugar, aumenta a participação de associações empresariais e patronais. O grande destaque, no entanto, fica com a notável participação de associações de defesa dos direitos de "minorias".

De modo geral, mantém-se o predomínio das associações civis como modo organizativo dessas entidades. No entanto associações com outros propósitos ganham importância como as ligadas a "minorias". As associações comunitárias ou de moradores, com relativa importância no conjunto das entidades que apresentaram sugestões legislativas e predominando entre o perfil que mais responde pela autoria das sugestões legislativas apresentadas, sequer aparecem entre as entidades envolvidas nos eventos da comissão. Das

cinco entidades “super-participativas” na apresentação de sugestões – que ilustramos precedentemente –, apenas uma participou de eventos na comissão. As três associações comunitárias ou de moradores neste grupo nunca participaram das atividades não-deliberativas da comissão.

Entre as associações de defesa dos direitos de “minorias”, mais da metade são associações relacionadas à pauta de diversidade sexual – “movimento” GLBTT –. Outra pauta importante que aparece são os grupos de mulheres, que respondem por cinco das vinte e uma associações relativas a “minorias”. Mesmo considerada a própria diversidade interna das visões presentes entre as entidades que compõem as “minorias”, cabe frisar a importância da presença desses grupos no sentido de impulsionarem a expressão pública de identidades e a politização de temas por parte de indivíduos que constituem esses processos identitários – grupos que, em alguma medida, se auto-representam nas pautas e no modo de agir no âmbito institucional dos eventos da CLP-CD. Assim, abrem-se maiores caminhos para a expressão de identidades e a luta pelo reconhecimento das mesmas em políticas e ações governamentais.

6.3 A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS: TEMÁTICAS E SEUS CONTEÚDOS; SUJEITOS E SUAS IDENTIDADES

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias apresenta seus próprios mecanismos de interlocução junto à sociedade civil. Como avaliamos no capítulo anterior, esses mecanismos têm a ver principalmente com a maneira particular como a comissão se apropria de instrumentos regimentais comuns às comissões permanentes.

Ao contrário da CLP-CD, sugestões legislativas não são passíveis de serem apresentadas formalmente pela sociedade civil no âmbito da CDHM-CD. Em termos formais, esta comissão possui em particular, em relação às demais comissões permanentes, a prerrogativa de receber e avaliar denúncias de desrespeito aos direitos humanos⁹¹. A fim de avaliar essas denúncias, o colegiado da comissão realiza, quando necessário, até mesmo missões externas de investigação. Também, de cada uma das denúncias podem resultar

⁹¹ A CDHM-CD não possui por sua vez mecanismos formais de compartilhamento de poder decisório. No Regimento Interno da Câmara dos Deputados há uma alínea no inciso que diz respeito às atribuições da CDHM-CD que prevê a “colaboração com entidades não-governamentais, nacionais e internacionais, que atuem na defesa dos direitos humanos”. No entanto essa previsão regimental não implica necessariamente em nenhum tipo de mecanismo efetivo de interlocução com a sociedade. Além disso, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e a Comissão de Turismo e Desporto têm previstos em suas atribuições regimentais alíneas semelhantes sem que na prática isso tenha implicado num reconhecimento do papel destacado dessas comissões. Afora essa alínea, as questões regimentais relativas à interlocução com a sociedade que regem o funcionamento da CDHM-CD são compartilhadas por todas as demais comissões, sendo que na prática tais mecanismos são todos contemplados unicamente por via das audiências públicas geralmente utilizadas com frequências bem distintas entre as comissões.

encaminhamentos da comissão para outros órgãos públicos que têm responsabilidades por suas omissões ou por seus atos face ao caso particular de desrespeito de direitos humanos. Entre as cerca de mil e trezentas denúncias recebidas e avaliadas pela comissão entre 2003 e 2006, as mais recorrentes referem-se à situação de “presos e prisões” e a “arbitrariedades policiais”.

Além das denúncias e ações decorrentes, a CDHM-CD vem lançando com certa recorrência “notas oficiais” ou “notas à imprensa” com os posicionamentos de seu colegiado acerca de episódios de grande repercussão que envolvam direta ou indiretamente a pauta dos direitos humanos. Mesmo não sendo um trabalho formalmente previsto nem uma atividade de praxe nas comissões permanentes, as notas lançadas pela CDHM-CD se incorporam ao leque de ações da comissão frente a casos de desrespeito dos direitos humanos. Nas vinte e uma notas divulgadas ao longo da 52ª Legislatura, são encontradas notas de repúdio a casos internacionais de desrespeito a direitos humanos, notas de repúdio ao assassinato de militantes políticos, repúdio sobre atuação de certos agentes do Estado, entre outros temas.

No entanto, para além de sua atuação reativa em casos particulares por meio das denúncias recebidas e das notas publicadas, como levantado no capítulo 5, é na projeção do “particular” para avaliações e propostas de caráter mais geral que reside o maior potencial da CDHM-CD. Esse potencial envolve a interação freqüente e ampliada da comissão com atores da sociedade civil. Tal campo de diálogo, articulação e intervenção sobre questões gerais relativas aos direitos humanos se constitui por meio de audiências públicas, seminários e outros eventos – instrumentos comuns a todas as comissões, mas reapropriados e fortalecidos na atuação da CDHM-CD –. Assim, é nesse campo que residem os principais recursos e oportunidades para que a comissão gere impactos no sistema político. Em função disso, nossa análise se concentrará na avaliação desses eventos, observando horizontes para reconfiguração de agenda e inversão de prioridades políticas e inclusão de novos atores e reconhecimento de novas identidades. Para essa análise, foram lidas as propostas de realização de cada uma das atividades, classificando-as por tema e observado a maneira como abordam a “temáticas” dos direitos e da “participação”. Em seguida, elencamos os atores não-governamentais que se envolveram de maneira efetiva nessas atividades e avaliamos seu perfil.

6.3.1 Temas e sujeitos nos eventos da CDHM-CD

Não havendo as sugestões legislativas no âmbito da CDHM-CD, os requerimentos para a realização de audiências públicas, seminários e outros eventos são sempre de autoria

dos parlamentares que compõem seu colegiado. Como já abordado, isso não quer dizer que as apresentações desses requerimentos não tenham sido provocadas, pelo menos em alguns casos, pelo exercício de influência e/ou pressão por parte dos atores da sociedade civil. Não havendo, no entanto, mecanismos formais de compartilhamento de poder decisório, a atuação no tocante às prerrogativas formais é de monopólio da sociedade política. Ao contrário do que isso poderia sugerir num primeiro momento, tal questão não parece constituir uma tendência a um menor recurso a esses mecanismos de requerimentos. A CLP-CD, com sua possibilidade de entidades apresentarem formalmente sugestões de eventos, vem organizando bem menos eventos não-deliberativos do que a CDHM-CD. Entre 2003 e 2006, esta organizou 88 atividades desse caráter, ao passo que aquela realizou 27 eventos. Aliás, como vimos, na própria CLP-CD, a maioria dos eventos se originam de requerimentos de parlamentares e não de atores da sociedade civil.

As atividades da CDHM-CD se distribuíram em 66 audiências públicas, 15 seminários, 4 conferências e 3 encontros. Indo mais além dessa tipologia, que define fundamentalmente o formato das atividades, cabe frisar as principais funções exercidas por esses eventos do ponto de vista de criar interação entre atores da sociedade política e da sociedade civil e de produzir efeitos no sistema político. Dessa perspectiva, independente do nome que portam – audiência, seminário... – a análise do conteúdo de tais atividades denota que as mesmas se direcionam principalmente em três sentidos: (1) constituir espaços para discutir as ações do Estado, a situação das partes envolvidas e as implicações mais gerais de episódios específicos envolvendo direitos humanos; (2) criar espaços amplos de expressão, debate, articulação e, por vezes até, tomada de decisões entre atores do campo societal e estatal; (3) produzir possibilidades de monitoramento da ação do Estado convidando autoridades públicas a prestarem contas de seu trabalho.

Com relação aos temas, cabe, antes mesmo de apresentar os dados, destacarmos uma expectativa bastante óbvia diante do caráter temático da CDHM-CD. Esta, ao contrário da CLP-CD, possui um horizonte temático mais definido, voltado para a questão dos direitos humanos e minorias. Isso faz com que certos assuntos apareçam de maneira recorrente. No caso de nossa classificação, é a “temática 1” – dos “direitos sociais, direitos humanos e “minorias” – que aparece com uma frequência incomparavelmente maior a qualquer outra em função do recorte temático da comissão. Todavia, tal constatação não compromete o poder explicativo dos procedimentos de análises adotados nesta fase do estudo que, como vimos, vai além da distribuição temática das atividades e traça considerações sobre os conteúdos a partir dos quais os temas são abordados. No caso da CDHM-CD, portanto, o trabalho de análise se

foca, primeiramente, em observar em conjunto com quais outros temas a temáticas dos “direitos” aparece articulada. E, em segundo lugar, avaliar, assim como feito com a CLP-CD, tendências no conteúdo das atividades dentro do tema dos “direitos” e da “participação política e interlocução entre Estado e sociedade civil”.

Segue gráfico para análise:

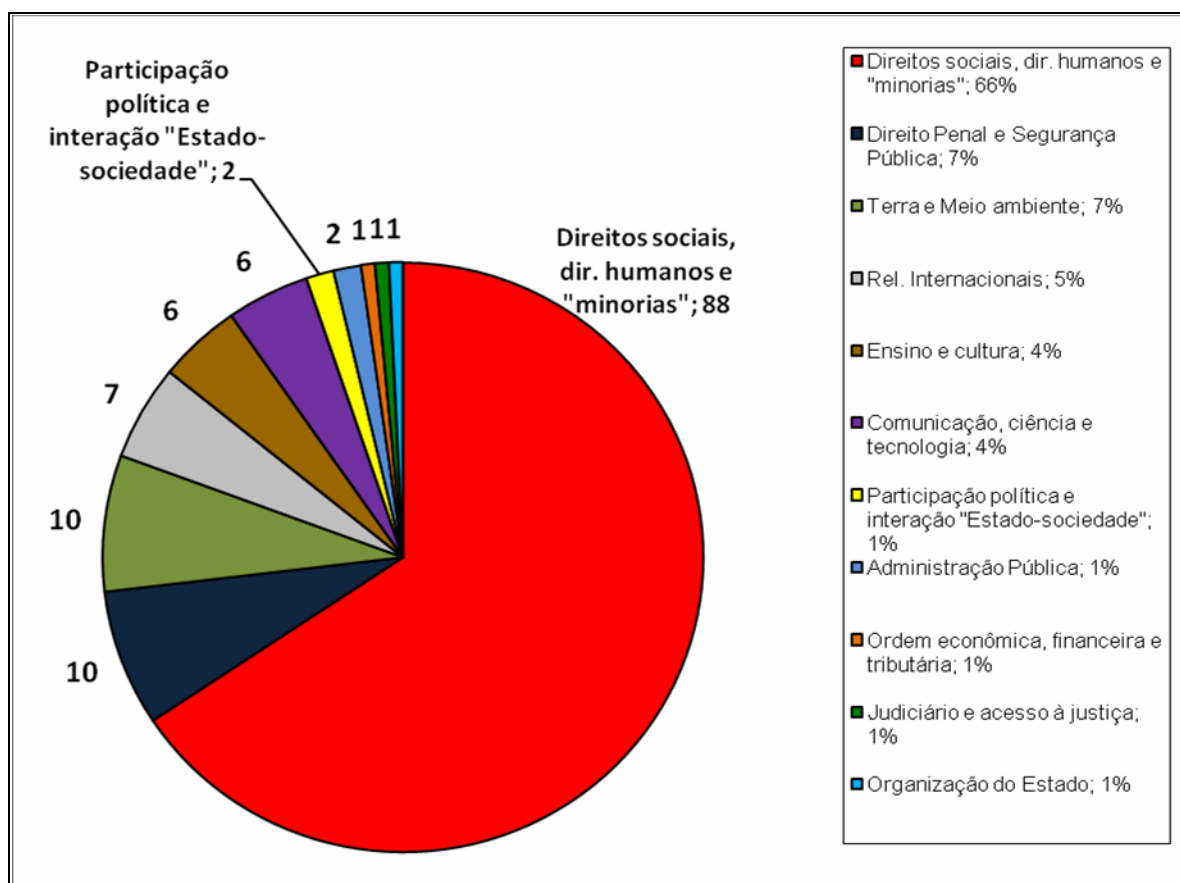


Figura 10 – Temáticas dos eventos da CDHM-CD entre jan. 2003 e dez. 2006.

Fonte: Relatórios anuais de atividades das comissões (2003, 2004, 2005 e 2006)

As 88 atividades foram categorizadas em 136 incidências temáticas. Alguns eventos foram classificados em só um tema e outros eventos foram classificados em dois temas. Como se pode perceber no gráfico, a temática dos “direitos sociais, direitos humanos e ‘minorias’” apareceu em 88 ocasiões. Isso implica em dizer que o tema, como já se esperava, esteve presente em todas as atividades analisadas. Em pouco mais da metade das atividades, esse tema aparece articulado com outros temas. Tanto nas atividades exclusivamente focadas nos “direitos” quanto nas atividades que articulam esse tema a outras temáticas, os “direitos” ora aparecem por meio da questão dos direitos humanos de modo geral ora aparecem por meio de questões focadas em sub-temas como direitos trabalhistas, previdência e direitos de grupos

minorizados.

A temática da participação, que também constitui um importante objeto desta etapa do estudo, apareceu de forma significativa em somente duas atividades. Tal fato denota que, mesmo que os eventos sejam muitas vezes espaços de interação entre Estado e sociedade civil, essa temática quase não se faz presente nos objetos centrais de discussão. Sobre as duas atividades em que esse tema se faz presente, uma diz respeito a “mecanismos e instrumentos de defesa dos homossexuais na sociedade” e a outra lançou o “Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, com a missão de promover a prevalência dos direitos humanos na política externa brasileira e fortalecer a participação cidadã no controle social desta política”. Em função desse dado, repetimos aqui uma observação levantada acerca das atividades da CLP-CD: a temática dos “direitos” e da “participação” carecem de articulação entre si. Esse fato se repete nos três cenários analisados – “sugestões CLP-CD”, “eventos CLP-CD” e, agora, “eventos CDHM-CD”.

Uma das temáticas que mais aparece articulada com a dos “direitos” refere-se a questões penais e de segurança pública. Nesse tocante, a principal questão levantada é a do sistema prisional, abordada prioritariamente do ponto de vista dos direitos e da integridade dos presos, além da situação de grupos específicos como mulheres e menores infratores. Outra temática bastante em voga é a da violência policial, destinando-se um evento à elaboração de políticas públicas de combate à violência policial e discutindo-se, em outro, a situação decorrente do massacre de Eldorado dos Carajás.

Outro evento toca na questão da violência no campo sem necessariamente vinculá-la à ação da polícia. Esse debate já nos leva a outra temática também em bastante evidência que vem casada com os “direitos”: a questão da terra e do meio ambiente. Nesta temática são abordadas questões relativas à garantia de terras indígenas e promoção do direito a terra e a condições dignas de trabalho por parte das populações de origem rural. O debate em geral é provocado a partir de situações específicas, como as mazelas das grandes monoculturas e a situação de populações indígenas.

As três temáticas seguintes com cerca articulação com o tema dos direitos são: (1) relações internacionais; (2) educação e cultura; e (3) comunicação, ciência e tecnologia. O conteúdo da primeira refere-se majoritariamente à garantia e ampliação de direitos entre brasileiros no exterior e estrangeiros no Brasil. O teor da segunda envolve principalmente educação dos cidadãos e capacitação de profissionais em direitos humanos, além da questão das cotas em universidades públicas. Os eventos relacionados ao terceiro tema focam-se quase todos na discussão, crítica e monitoramento de programações discriminatórias e antiéticas

presentes nas redes de televisão comerciais. Isso muitas vezes se articula com propostas de controle desses conteúdos e de democratização dos meios de comunicação.

Em dez atividades, percebe-se a temática dos direitos humanos sendo tratada de um modo global e sem se articular de maneira clara com outras temáticas ou sub-temas como, direitos sociais dentro da temática “1”. Um aspecto importante nesse conjunto de atividades – que tratam exclusivamente dos direitos humanos de modo geral – refere-se ao fato de que envolvem principalmente eventos de expressão e articulação de interesses entre atores da sociedade civil e da sociedade política. No caso das três conferências nacionais de direitos humanos organizadas ao longo do período estudado, cabe frisar a existência mesmo de mecanismos de compartilhamento de tomada de decisão que iniciados pela comissão, passaram mais à frente a integrar os instrumentos de formulação de políticas públicas de direitos humanos no âmbito do Governo Federal. Ainda na pauta geral dos direitos humanos, cabe salientar eventos focados na prestação de contas e apresentação de planos da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, sempre com a presença do próprio ministro desse órgão.

Em muitas outras atividades relacionadas à temática “1”, para além das focadas no tema geral dos direitos humanos, é possível se perceber um tratamento voltada à discussão de determinados direitos ou grupos de “minorias” – sub-temas da temática “1”. Algumas dessas atividades aparecem articuladas a outras temáticas e, portanto, já foram descritas precedentemente. Assim, a questão dos indígenas aparece bastante articulada à temática do direito a terras demarcadas. As questões raciais se articulam, por sua vez, com a temática da educação em função, por exemplo, do debate em torno das políticas de cotas.

Alinhando-se ou não a outras temáticas específicas, cabe ressaltar que há uma tendência comum na abordagem das questões relativas a indígenas, negros, mulheres, crianças e adolescentes, portadores de necessidades especiais e público GLBTT: a grande maioria das propostas de atividades construídas em torno desses grupos incorpora a reivindicação pela ampliação de direitos.

Assim, um saldo que se pode tirar da distribuição temática das atividades da CDHM-CD e das abordagens predominantes na forma como são trabalhadas é o da existência de importantes horizontes de associação do trabalho da comissão com a construção do projeto democrático-participativo. É possível se falar em tendências relativamente claras nas abordagens trazidas a tona nas atividades da comissão no sentido da ampliação de direitos sociais e de valorização de “minorias”. Ao contrário do perfil das sugestões legislativas da CLP-CD, a configuração temática e a abordagem desses temas nas atividades da CDHM-CD não constitui uma diversidade com tendências obscurecidas pela presença de projetos

políticos extremamente distintos.

Apesar das atividades muitas vezes centradas em grupos específicos, não há atividades, de modo geral, com direcionamentos no sentido de questionar universalidade de direitos e restringir o público-alvo de políticas sociais, como há na CLP-CD. A proteção e ampliação dos direitos de “minorias” parecem caminhar, na CDHM-CD, num sentido claro de afirmação do direito à diferença sem colocar em xeque os direitos à igualdade. As políticas específicas dizem respeito a reconhecimento, a reparação – ações afirmativas – e não questionamento das pretensões normativas e medidas administrativas que visam sustentar sistemas universalistas de previdência, assistência, educação e saúde pública. As obrigações do Estado são vistas de modo amplo e, nos problemas em que se percebe omissões ou erros graves na atuação do mesmo, as propostas de discussão caminham no sentido de pensar em como sanar tais questões sem abrir mão das responsabilidades do Estado e/ou transferi-las para o setor privado.

A presença irrisória da temática da participação é uma questão a ser considerada, assim como nas sugestões legislativas da CLP-CD. Sobre essa temática, as atividades que mais se destacam são os eventos não-deliberativos da CLP-CD. Na CDHM-CD, no entanto, apesar da pouca presença do tema no objeto das atividades, a participação se faz bastante presente no método das atividades que envolvem de modo significativo questões relativas a monitoramento da ação do Estado e espaços de expressão, debate, articulação e, por vezes, deliberação entre sociedade e Estado – como no caso das Conferências anuais de Direitos Humanos realizadas por ambas as comissões.

Com relação às entidades significativamente envolvidas nas atividades da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, contabiliza-se uma quantidade maior de atores tanto em comparação com as sugestões legislativas quanto em comparação com os eventos da CLP-CD. Entre as 88 atividades realizadas pela CDHM-CD, distribuem-se 137 entidades da sociedade civil. Além dos próprios parlamentares e dessas entidades, é bem marcante nos relatos das atividades da comissão o registro da participação de órgãos governamentais diversos, organismos internacionais, conselhos setoriais de políticas públicas, instituições acadêmicas. Há também esporadicamente a participação de indivíduos diretamente envolvidos em casos de desrespeito de direitos humanos avaliados pela comissão. A comissão, assim, articula em torno de seus espaços não-deliberativos uma série de atores de naturezas bem distintas.

Entre as entidades da sociedade civil, assim como na avaliação dos eventos da CLP-CD, não há atuações muito discrepantes. Do ponto de vista do perfil dos atores, o perfil se

aproxima significativamente da situação das atividades não-deliberativas da CLP-CD, como mostra o gráfico seguinte.

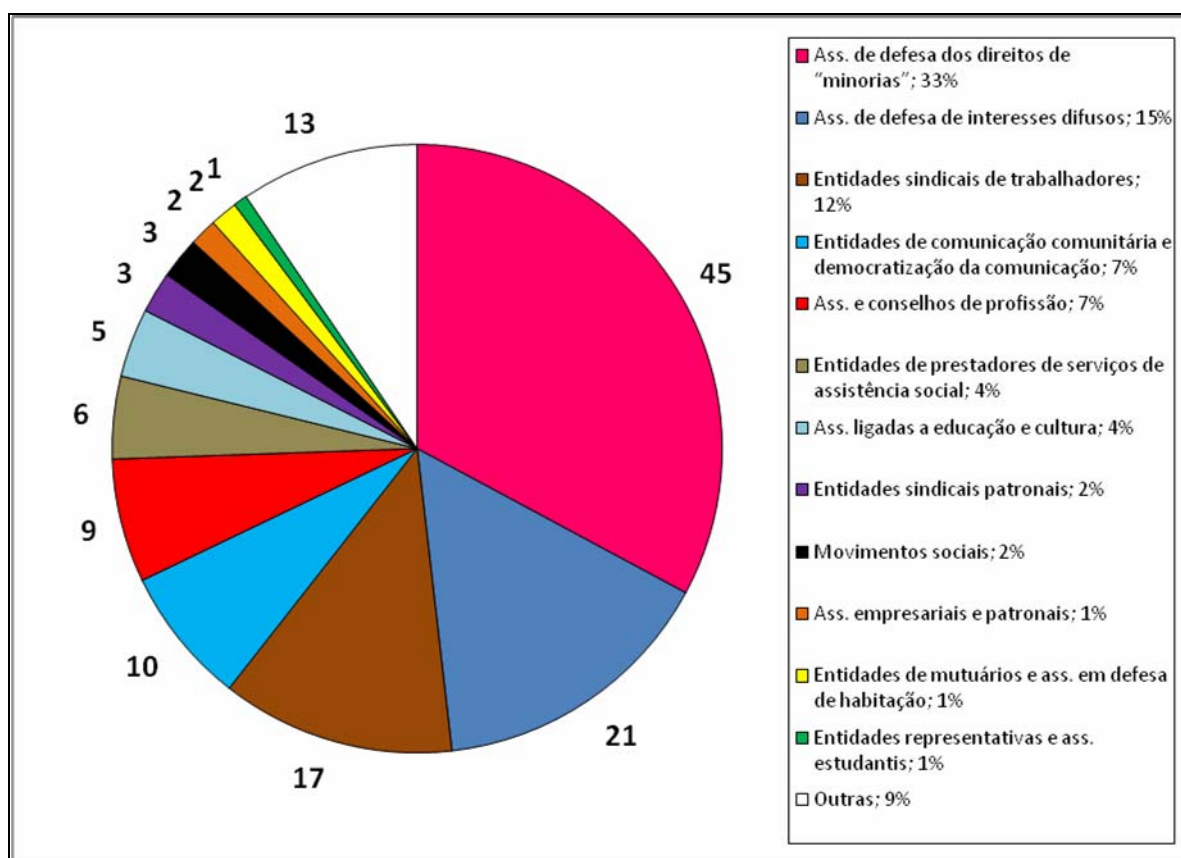


Figura 11 – Perfil das entidades envolvidas nos eventos da CDHM-CD entre jan. 2003 e dez. 2006.

Fonte: Relatórios anuais de atividades das comissões (2003, 2004, 2005 e 2006)

Obs.: As associações constam na legenda pela abreviação "Ass."

Do ponto de vista organizativo, é possível se perceber mais uma vez a predominância das associações civis de um modo geral. Elas compõem as duas primeiras categorias mais atuantes e incorporam grande parte das entidades inscritas em outras categorias também bastante atuantes. Os sindicatos, por sua, preservam uma relativa importância. Ficaram em segundo lugar entre os atores mais atuantes nos eventos da CLP-CD e, agora na CDHM-CD, ocupam o terceiro lugar entre as entidades mais envolvidas em seus eventos. Os movimentos sociais, perfil de natureza significativamente distinta, por sua vez, continuam pouco importantes em termos numéricos. Somente três movimentos são registrados⁹². As associações de defesa de direitos de "minorias" ganham destaque ainda maior em relação ao

⁹² No caso dos eventos da CLP-CD, os dois registros relativos à categoria "Movimentos sociais ou redes de articulação desses movimentos" são a "Central de Movimentos Populares do DF" e o "Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)". No caso da CDHM, os movimentos identificados são o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento Nacional dos Atingidos por Barragem (MAB) e, novamente, o MST.

destaque que têm nos eventos da CLP-CD. Essas entidades que praticamente não aparecem na apresentação de sugestões legislativas se fazem presentes com bastante frequência nos eventos da CLP-CD e, mais ainda, nos eventos da CDHM-CD. Em conjunto com as associações de defesa de direitos difusos, representam praticamente metade das entidades que atuaram nos eventos da CDHM-CD.

Entre as entidades cujo propósito é a defesa de direitos de “minorias”, há focos variados em termos das “minorias” em relação às quais atuam – ou se auto-representam. São encontradas entidades voltadas ao público GLBTT, às mulheres, às mulheres negras, aos portadores de necessidades especiais, aos indígenas, às crianças e adolescentes e aos negros. Ainda, com menor frequência, há entidades relacionadas à luta anti-manicomial, à população carcerária e às/aos profissionais do sexo. As associações ligadas à questão de gênero e as relacionadas ao “mundo” GLBTT são as mais presentes. Junto com as entidades de “minorias”, outro perfil que se faz presente nos eventos da CLP-CD e aparece de maneira ainda mais forte nos eventos da CDHM-CD são as entidades ligadas à comunicação comunitária e/ou voltadas à democratização da comunicação.

Entre as associações de defesa de interesses difusos, encontram-se muitas associações civis ligadas à pauta dos direitos humanos e a questões como justiça social e democracia. Dentre essas entidades, estão presentes atores como ÁGERE, INESC e FASE. Em geral são atores não-governamentais bastante estruturados do ponto de vista organizacional, atuam sobre diversas pautas e se voltam ao desenvolvimento de *expertise* sobre determinados assuntos, tendo como um de seus principais instrumentos argumentos técnicos.

Do ponto de vista do perfil dos atores, a comissão abre caminhos para a inclusão de novas identidades no âmbito do Estado. A atuação de “minorias” na CDHM-CD foi bastante intensa no sentido de gerar processos de expressão de identidades emergentes e cobrar formas de reconhecimento e valorização das mesmas por parte do Estado. Uma importante potencialidade dos grupos de defesa dos direitos de “minorias” reside no caráter de auto-expressão de identidades que portam muitas vezes. Especificamente as entidades relacionadas à causa dos indígenas, dos direitos das crianças e adolescentes e da luta anti-manicomial – que enquadrámos em “minorias” – não envolvem, em geral, auto-representação desses grupos e sim ações de *advocacy* em nome deles. Por outro lado, entidades relacionadas a gênero, raça, diversidade sexual e outros envolvem primordialmente a constituição inter-subjetiva e auto-expressão de identidades em conjunto com a projeção das mesmas para o âmbito institucional. É por esses caminhos que se afirmam os horizontes da associação da CDHM-CD com o projeto democrático-participativo.

6.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE CONTEXTOS, ATORES E SUAS POTENCIALIDADES

A avaliação da apresentação de sugestões legislativas na CLP-CD e a análise da realização de eventos na CLP-CD e CDHM-CD nos permitem tecer algumas importantes observações com base em nosso referencial analítico e nas “expectativas empíricas” a ele associadas. No início deste capítulo, frisamos os limites de nossa análise em termos de possibilitar uma descrição abrangente e sistemática do cenário dessas comissões com relação aos projetos políticos que o compõe e o peso de cada um desses projetos no contexto. Tendo em vista a própria complexidade da noção analítica de projetos, seria necessário um aprofundamento, na avaliação dos temas e sujeitos das comissões, incompatível com o caráter exploratório de nosso trabalho. Ao mesmo tempo, a avaliação que empreendemos ao longo deste capítulo nos possibilita importantes considerações sobre o papel de cada uma das comissões enquanto arenas na disputa em torno da construção democrática. Nossa avaliação empírica encontra, portanto, certos limites em termos de possibilitar induções sobre as comissões a partir de seus sujeitos e temas. O maior potencial de nossa análise está em desconstruir possíveis deduções, associadas ao referencial teórico-analítico, acerca das comissões. A primeira dessas deduções é sobre certo aumento do potencial de implementação do projeto democrático-participativo a partir da instituição de mecanismos de compartilhamento de poder decisório entre Estado e sociedade. A segunda dedução diz respeito ao papel que a sociedade civil tenderia a jogar nesses espaços.

6.4.1 Sugestões legislativas, eventos e os cenários que propiciam

Ao identificar os sujeitos e temas das comissões, buscamos averiguar a capacidade desses espaços em atuar em duas frentes: (1) incluir novos temas e redefinir prioridades na agenda do Legislativo; e (2) incorporar mais atores e possibilitar o reconhecimento de novas identidades no âmbito institucional. Essas frentes definem os caminhos para a concretização de preceitos que compõem o projeto democrático-participativo, como construção de maior equidade social e estabelecimento simultâneo de “direitos à igualdade” e “direitos à diferença”⁹³.

A análise das atividades das comissões descreveu diferentes cenários com relação à capacidade das comissões de atuarem nessas frentes. Entre os cenários descritos, não foi naquele com maiores potencialidades em termos de compartilhamento formal de poder

⁹³ Para rever esses preceitos, consultar quadro 3, na página 112.

decisório entre sociedade e Estado – cenário das sugestões legislativas da CL-CD – que encontramos os resultados mais vinculados ao projeto democrático-participativo. É no contexto em que a sociedade civil tem maiores prerrogativas formais de participação que ela se expressa num maior grau de heterogeneidade. Essa variabilidade delineia um campo extremamente abrangente de projetos convivendo. Os conteúdos presentes nas sugestões analisadas caminham em direções bem variadas e, por vezes, antagônicas. Não é possível se inferir direções predominantes de modo muito claro e nem se percebe, diante da variabilidade colocada, processos de agregação de interesses no sentido de construir processualmente direções mais claras⁹⁴. Considerada a variabilidade das propostas encaminhadas via sugestões legislativas, emergem questionamentos acerca de como essa arena poderia se orientar para a implementação de elementos constitutivos do projeto democrático-participativo.

Já nos eventos realizados por ambas comissões, nas quais não há, de modo geral, mecanismos de compartilhamento de poder decisório, os temas e o perfil das entidades envolvidas denotam potencialidades mais claras em termos da promoção do projeto democrático-participativo. Ao contrário do caso em geral nas sugestões legislativas, nas temáticas em que nos aprofundamos no conteúdo das atividades, é possível se perceber tendências claras de promoção desse projeto. A composição da sociedade civil, por sua vez, expressa potencialidades que, em geral, não se expressam nos perfis predominantes nas sugestões legislativas no que diz respeito à grande presença de associações de defesa dos direitos das “minorias”.

Dessas comparações podemos inferir que, especificamente nos contextos estudados, a expectativa com relação ao papel que mecanismos de compartilhamento de poder decisório podem jogar no fortalecimento do projeto democrático-participativo não encontra correspondência empírica. Essa avaliação não descarta a possibilidade de que uma instituição feita de maneira mais efetiva e profunda produza outros resultados, tendo em vista que a CLP-CD possui uma série de limites formais e informais em termos de se constituir como um foro público mais efetivo. Independente dessa possibilidade, nos contextos estudados, outros fatores jogam um papel mais fundamental em aproximar esses espaços do projeto democrático-participativo. Esses fatores, envolvem mecanismos de exercício de influência política e, no longo prazo, o perfil e a trajetória dos atores que atualmente compõem a

⁹⁴ Os eventos, como vimos, têm entre suas funções a de colocar diferentes visões em debate. Isso poderia contribuir para a construção de acordos provisórios em torno de determinados temas e agregar interesses de modo a definir minimamente direcionamentos entre a sociedade civil que atua com sugestões legislativas CLP-CD. Mas, apesar do número significativo de eventos da comissão, esses não parecem ter seus objetos de debate significativamente influenciados pelas sugestões apresentadas. Parece haver dois campos paralelos de atividades na CLP-CD, com conexões somente esporádicas entre eles.

sociedade política.

6.4.2 Alguns caminhos para o aprofundamento da análise

Ao longo da análise dos dados, percebemos os limites de alguns levantamentos feitos e tivemos certas idéias para a superação desses limites. Um primeiro aspecto nesse sentido diz respeito à necessidade de se promover uma análise mais profunda do perfil dos atores da sociedade civil que atuam nessas comissões. As variáveis destacadas em nossas categorias – perfil organizativo e propósitos das entidades – não deram conta de aflorar aspectos importantes do perfil dessa sociedade civil no que diz respeito ao nosso referencial analítico. O desafio colocado consiste em identificar campos da sociedade civil mais afeitos a certos processos sociais que impulsionam a promoção do projeto democrático-participativo. Desses campos, espera-se a presença de processos de expressão pública de diferenças, reconhecimento de novas identidades, politização de novos temas e desenvolvimento de inovações institucionais (Avritzer, 2002).

Do ponto de vista do perfil organizativo das entidades da sociedade civil, um caminho que apontamos para aprofundamentos futuros é a análise da própria heterogeneidade interna que compõe a categoria das associações civis. Essas entidades encontradas com muita frequência tanto na CLP-CD quanto na CDHM-CD envolvem atores bastante diferentes em termos de seus tamanhos, recursos e relacionamento com o Estado – além das diferenças de propósitos consideradas-. Mais do que isso, essas associações se articulam com outros tipos de atores coletivos estabelecendo redes e, até mesmo, atuando como uma interface institucional para atores com outros meios de organização.⁹⁵

Com relação aos propósitos, o trabalho de análise empírica nos chamou a atenção para melhores avaliações sobre o tipo de representação que se associam aos propósitos de cada entidade. Lavalle, Houtzager e Castello (2006) nos chamam a atenção, em seu estudo de caso, para diferentes tipos de mediação institucional que se estabelecem entre associações civis, com seus propósitos, e os indivíduos que compõem a sociedade. Assim, Lavalle, Houtzager e Castello (2006) listam os seguintes tipos de representação que se estabelece entre entidades e seu “público-alvo”⁹⁶: Eleitoral, Filiação, Identidade, Serviços, Proximidade, Intermediação, Outras. Avaliações em torno dessas categorias poderiam averiguar melhor os propósitos das

⁹⁵ Mesmo sem fazer referência a algum caso nesse trabalho, vale citar, por exemplo, a vinculação de uma série de associações civis ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. Entidades como a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) e a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA) são associações ligadas fortemente a esse movimento social.

⁹⁶ O “público-alvo” pode ser toda a população.

entidades não só com relação ao seu conteúdo, mas, acima de tudo, em função do tipo de representação política que determina a maneira como esses propósitos são definidos e redefinidos.

6.4.3 O importante papel jogado pela sociedade política para além da criação das comissões

Ao passo que a noção de compartilhamento de poder apresenta notáveis limites para explicar as potencialidades das comissões nos termos do projeto democrático-participativo, outros elementos de nosso referencial analítico parecem portar maiores poderes explicativos nesse sentido. A avaliação de trajetórias efetuada no capítulo 4 e a percepção das capacidades, principalmente na CDHM-CD, em termos de dilatar o espaço de influência mútua existente entre sociedade civil e sociedade política nos chamam a atenção para essas duas categorias.

Esse campo ampliado de influência depende primordialmente da intervenção de atores da sociedade política no campo institucional a fim de promover, por meio de mecanismos formais e informais, uma maior “disposição ao diálogo” com atores da sociedade civil. Esse campo ampliado de influência, mesmo que não gere poderes compartilhados, não parece se restringir a uma lógica onde os constrangimentos aos agentes do Estado são primordialmente as “responsabilizações” eleitorais. A avaliação das comissões, em especial a CDHM-CD, aponta para a possibilidade de que parlamentares, em função de seus perfis e trajetórias, estabeleçam vínculos próximos com certos setores da sociedade civil e façam da comissão um espaço para compartilhamento de projetos.

Mesmo carecendo de dados para uma apreciação mais conclusiva, as análises empíricas feitas em conjunto com algumas observações adicionais sobre as comissões nos ajudam a apontar a consistência desse caminho. Em primeiro lugar, deve-se considerar que no caso da CDHM-CD, espaço que apresentou maiores potencialidades, quase todas as presidências da comissão ao longo de mais de 10 anos foram de partidos considerados de esquerda. Isso não significa dizer, por um lado, que esses espaços estejam sendo “dirigidos” por representantes do projeto democrático-participativo. Por outro lado, denota que a comissão parece mais atraente para partidos com maiores identificações com as expressões do projeto democrático-participativo em âmbito institucional. Em segundo lugar, ao longo das análises de requerimentos para eventos, percebemos em ambas comissões que maioria desses requerimentos são de autoria de um número pequeno de parlamentares, se considerados todos os deputados que já compuseram a comissão. Isso indica que, mesmo diante da proporcionalidade partidária que determina a composição das comissões, existem lógicas de

seletividade condicionando o protagonismo de um pequeno número de parlamentares nessas comissões. Os parlamentares que compuseram essa “elite” das comissões ao menos nos momentos de criação e consolidação delas – momento em alguma medida analisado no capítulo 4 – são justamente aqueles deputados significativamente identificados com o projeto democrático-participativo em seus perfis e trajetórias. Um horizonte importante de estudo, portanto, diz respeito a averiguar o perfil dessa sociedade política mais atuante ao longo das sessões legislativas e avaliar quais possíveis vínculos com setores da sociedade civil eles desvelam.

CAPÍTULO 7

CONCLUSÕES

O contexto estudado e os horizontes para outras democracias

Tecendo as considerações finais de nosso estudo, este capítulo se divide em três partes. Na primeira, apresentamos uma síntese das principais considerações feitas em cada capítulo. Na segunda parte, avaliamos em que medida nosso referencial teórico-analítico responde à realidade empírica do contexto analisado. Por fim, desenvolvemos algumas considerações acerca do desafio teórico e prático de contribuir para a emergência de novos significados para a democracia, transcendendo o marco representativo-eleitoral no contexto das comissões estudadas.

7.1 PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DOS CAPÍTULOS

O sobrevôo sobre idéias e processos históricos relacionados à democracia, no capítulo 2, nos possibilitou observar brevemente parte do terreno referente a esse conceito. A análise de alguns importantes desdobramentos históricos da democracia indica que os embates em torno desse conceito envolvem diferentes considerações normativas em dois grandes eixos de pensamento. Primeiramente, as igualdades e desigualdades aceitáveis e desejáveis entre os cidadãos de uma coletividade e, em segundo lugar, as formas possíveis e necessárias de mediação institucional entre governantes e governados. A apresentação desses eixos, a fim de oferecer subsídios à compreensão do debate democrático não implica, no entanto, em sugerir uma simplista contraposição entre as visões que disputam os significados ideais e práticos da democracia. Não é plausível reduzir o conflito simbólico e concreto em torno da democracia à dicotomia “liberais elitistas”, de um lado, e “participativistas igualitaristas”, de outro. Não cabe também buscar entre as concepções de democracia algum conceito que represente a genuína democracia, como se a democracia portasse uma essência à qual deveríamos atingir. Também não cabe uma visão que se coloque como a única democracia possível, como se o marco representativo-eleitoral fosse uma síntese final da disputa em torno da construção

democrática. Não há, portanto, nem elos perdidos nem pontos de chegada. Os rumos da disputa democrática são sempre incertos e inacabados. As oportunidades colocadas, atualmente, para redefinições nos significados ideais e práticos da democracia no contexto latino-americano são fruto, principalmente, de dois fatores. O primeiro refere-se à disjunção percebida em inúmeros regimes democráticos entre, de um lado, a grande aceitação da democracia enquanto ideal e, de outro, a elevada insatisfação com as instituições representativo-eleitorais e seus resultados. O segundo fator diz respeito, na América Latina, à emergência da sociedade civil e seus possíveis impactos nos sistemas políticos desses países. Esse segundo fator nos abre o campo do debate empreendido no capítulo seguinte.

Descendo para um recorte espaço-temporal específico, no capítulo 3, apresentamos importantes referenciais que vêm, na reconfiguração da natureza das relações entre Estado e sociedade, o eixo propulsor para a emergência de novos significados ideais e práticos para a democracia. Nesse sentido, são apresentadas abordagens de distintas matrizes teóricas que comungam de determinados diagnósticos sobre os processos de democratização na América Latina. Em comum, essas abordagens apresentam uma disputa entre possíveis caminhos para essas democracias. Essa disputa se caracteriza pela existência de alguns caminhos que ratificam o modelo democrático-elitista e outros que o questionam em algum grau (Avritzer, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). A noção da emergência da sociedade civil, nessas abordagens, se coloca como uma condição histórica concreta importante para os caminhos democráticos de crítica ao modelo democrático-elitista. Uma série de propostas que se aproximam desses caminhos de crítica são reunidas por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) sob a noção de projeto democrático-participativo. Este projeto estaria centrado no questionamento do marco representativo-eleitoral e se associaria, dentre outras propostas, à de instituição e consolidação de foros públicos e mecanismos de monitoramento (Avritzer, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

Apesar do valor atribuído à emergência da sociedade civil na concretização do “rumo democrático-participativo”, a leitura de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) não apresenta um olhar laudatório sobre as virtudes democratizantes da sociedade civil. Nessa leitura, ela é percebida, assim como o Estado, como um espaço heterogêneo e permeado de conflitos. Isso não impede, contudo, de se perceber na sociedade civil maiores potencialidades, em comparação com o âmbito do Estado, no sentido de impulsionar processos de expressão pública de diferenças, reconhecimento de novas identidades, politização de novos temas e desenvolvimento de inovações institucionais (Avritzer, 2002). Esses processos contribuem para a definição de rumos democrático-participativos à construção democrática. A disposição

e a capacidade de dar impulso a esses processos se distribuem desigualmente entre os diferentes perfis que compõem essa heterogênea sociedade civil. Impulsionados esses processos, a capacidade de fazer com que eles gerem impactos no âmbito do sistema político depende da maneira como se estruturam as relação “Estado-sociedade” e dos contextos em que estão inseridos.

Essa interlocução Estado-sociedade pode se dar por diferentes mecanismos e ritmos: (1) a periódica migração de atores da sociedade civil para a sociedade política; (2) o constante exercício de mútua influência política entre esses campos; e, em certos casos, (3) a existência de foros públicos e mecanismos de prestação de contas. Conjugada com uma análise de contexto, que envolve considerações sobre a heterogeneidade da sociedade civil e da sociedade política, além da diversidade de instâncias das instâncias do aparato estatal, é possível se avaliar o potencial das relações “Estado-sociedade” em termos de seu impacto concreto no sistema político. A instituição de foros públicos e mecanismos de monitoramento é vista como um tipo de relação entre sociedade e Estado cuja natureza apresenta grandes potencialidades em termos de gerar impactos no sistema político rumo à implementação do projeto democrático-participativo.

Chegando à análise empírica, nos focamos no contexto específico de duas arenas institucionais percebidas como prováveis espaços que corporificam as noções de foros públicos e mecanismos de monitoramento da ação do Estado. Em função disso, as percebemos como instâncias propícias a estarem associadas com a implementação do projeto democrático-participativo. Essas duas arenas são a Comissão de Direitos Humanos e Minorias e a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

Nessa “aterrissagem” sobre uma das Casas do Congresso Nacional brasileiro, nosso desafio inicial foi avaliar se essas comissões são, de fato, a corporificação, no âmbito do Poder Legislativo Federal, das propostas de foros públicos e mecanismos de monitoramento da ação do Estado. A primeira questão a ser esclarecida, nesse sentido, é a de saber se as comissões surgiram com o intuito de serem essa corporificação ou não. Tal questão constitui o objeto do capítulo 4. Mais do que uma resposta binária sobre se foram ou não fruto do projeto democrático-participativo, nos interessou entender como as comissões influenciam nas condições e oportunidades de implementação desse projeto. Para responder essas perguntas, nos debruçamos sobre o perfil e a trajetória de determinados parlamentares que consideramos ter fortes vínculos com o processo de criação dessas comissões. Mesmo compreendendo que a criação das comissões só faça sentido numa contextualização que envolve uma gama maior e mais variada de atores, buscamos, na descrição dos principais atores que impulsionaram sua

criação, identificar as intencionalidades prescritas em sua concepção. Da realização dessa análise, concluímos que a maioria dos parlamentares analisados possuem, em seu perfis e trajetórias, fortes vínculos com idéias e práticas que constituem o referencial democrático-participativo. Com isso, inferimos uma significativa associação entre a gênese das comissões e as tentativas de criar novas institucionalidades participativas no âmbito do sistema político. No entanto, para além de uma associação ou não-associação das comissões com o projeto democrático-participativo, a análise de perfis e trajetórias teve como objeto desvelar importantes as circunstâncias em que surgiram as comissões e o condicionamento de projetos políticos à luz desse contexto. Essas circunstâncias têm muito a dizer sobre o papel dessas comissões na disputa em torno da construção democrática no âmbito do Poder Legislativo Federal. Tal análise, além de uma significativa associação com o projeto democrático-participativo, apontou para os seguintes aspectos: (1) a centralidade da sociedade política e a pouca participação direta da sociedade civil nos processos de criação da CLP-CD e da CDHM-CD; (2) a importância do Partido dos Trabalhadores como articulador histórico de frentes políticas diversas relacionadas ao projeto democrático-participativo; (3) a aproximação dos discursos entre setores da sociedade política que possuem trajetórias e perfis bem distintos; e (4) a forma particular como projetos políticos podem ser redefinidos no âmbito do Legislativo.

No capítulo 5, nos centramos em avaliar a efetividade das comissões, considerada como a capacidade das mesmas de gerar impactos no âmbito do sistema político. Os impactos esperados, relembramos, dizem respeito à instituição de mecanismos eficazes de compartilhamento de poder decisório entre sociedade civil e sociedade política e à criação de formas de monitoramento da ação do Estado por parte da sociedade civil. A capacidade de gerar esses impactos no sistema político foi avaliada a partir das potencialidades e limites dessas comissões e também dos resultados concretos que já produziram. Em termos de suas prerrogativas formais a CLP-CD possui maiores potencialidades no compartilhamento de poder decisório em função do mecanismo das sugestões legislativas. A CDHM-CD, por sua vez, possui potencialidades voltadas ao monitoramento da ação do Estado. É importante notar que, para além do âmbito formal do processo legislativo, a capacidade das comissões de estabelecerem rotinas que potencializem suas atribuições é um fator determinante. O caso da CDHM-CD demonstra que, mesmo dispondo de prerrogativas formais não muito diferentes das outras comissões permanentes, esta comissão desenvolveu rotinas diferenciadas que foram importantes para o aperfeiçoamento de sua efetividade. Para além do *status* formal das comissões, na zona de discricionariedade da ação dos atores da sociedade política reside uma

importante parte das condições propulsoras da efetividade dessas comissões. No caso da CLP-CD, ainda nesse sentido, a comissão, além da partilha de poder decisório, também desenvolveu certa efetividade em termos de mecanismos de monitoramento da ação do Estado, por meio de audiências públicas, seminários e outros eventos. Outra questão que cabe frisar diz respeito ao fato de que a existência de novos mecanismos formais de interação Estado-sociedade não substitui a importância do exercício de influência política como forma de interlocução “sociedade-Estado”. Por fim, com relação à efetividade das comissões, a capacidade da CDHM-CD e da CLP-CD em projetarem seus resultados no âmbito do processo legislativo e do sistema político de modo mais geral sofre uma importante limitação. Esta limitação diz respeito à “muralha” que essas comissões têm à frente quando o assunto envolve o âmbito dos principais processos decisórios no Poder Legislativo. Essa “muralha” é a estrutura verticalizada de poder, centralizada no Colégio de Líderes, na Mesa Diretora e nas negociações com a agenda definida pelo Governo Federal (Limongi e Figueiredo, 2001).

Por fim, chegamos ao capítulo 6, nosso último capítulo de análise empírica. Neste visamos identificar os sujeitos e temas que compõem algumas importantes atividades das comissões estudadas. Por meio dessa identificação, o que nos interessa são os projetos políticos e o perfil da sociedade civil que compõe essas arenas e o tipo de informação que isso nos fornece em termos da capacidade dessas comissões de contribuir para a implementação do projeto democrático-participativo. Assim, analisamos seus atores e temas em busca de potencialidades na reconfiguração da Agenda do Legislativo e na inclusão e reconhecimento de novas identidades no âmbito do sistema político. Uma importante consideração é que, entre os cenários descritos, não foi naquele com maiores potencialidades de compartilhamento de poder decisório – as sugestões legislativas na CLP-CD – que encontramos as maiores oportunidades para a concretização do projeto democrático-participativo em termos de temas e atores. A avaliação empírica efetuada nesse capítulo também abre perspectivas para aprofundamentos futuros de estudos sobre os sujeitos e temas das comissões. Um desses horizontes é o aprofundamento das análises acerca da diversidade interna da categoria de associações civis e a necessidade de explorar melhor essa heterogeneidade. Um segundo horizonte, refere-se à necessidade de maiores estudos sobre o perfil dos setores da sociedade política que mais se envolvem nas atividades das comissões a fim de melhor entendermos o potencial dessas arenas na implementação do projeto democrático-participativo.

7.2 A REALIDADE EMPÍRICA E O REFERENCIAL TEÓRICO-ANALÍTICO

A questão que essa seção visa abordar é: em que medida o referencial de projetos políticos nos ajuda a entender o fenômeno estudado e a questão de novas institucionalidades participativas de modo geral? Nesse sentido, desenvolvemos aqui algumas reflexões sobre os referenciais de análise utilizados na pesquisa.

Em primeiro lugar, cabem algumas observações sobre a noção de trajetórias envolvendo migrações da sociedade civil para a sociedade política (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006). Essa noção se apresenta de modo mais efetivo em nosso estudo no capítulo 4. A partir dela, buscamos abordar os processos de criação das comissões. As trajetórias políticas permitiram compreender importantes aspectos desses processos e associá-las de maneira significativa aos esforços de implementação do projeto democrático-participativo. A constatação do destacado envolvimento de parlamentares que compuseram o campo dos movimentos sociais e das mobilizações populares nos anos 70 e 80 permitiu entender o surgimento das comissões mesmo diante de pouca mobilização da sociedade civil no contexto de criação tanto da CLP-CD quanto da CDHM-CD. Mais do que isso, as trajetórias parecem ser um importante horizonte explicativo para entender como se tornam possíveis os relevantes mecanismos de exercício mútuo de influência entre sociedade civil e sociedade política no âmbito das comissões, em especial na CDHM-CD. Para além das atribuições formais das comissões, suas aproximações com o projeto democrático-participativo envolvem certa “dilatação” da zona de influência mútua “Estado-sociedade”. Essa dilatação parece aperfeiçoar as potencialidades de implementação do projeto democrático-participativo em âmbito institucional mesmo sem a institucionalização de foros públicos. É provavelmente em virtude do “engajamento” de certos setores da sociedade política nas comissões que ocorre esse diálogo mais próximo com a sociedade. Nosso estudo avaliou as principais trajetórias envolvidas no momento de criação das comissões. Um importante horizonte de pesquisa é analisar um conjunto maior de atores correspondente aos indivíduos da sociedade política mais envolvidos com as comissões ao longo de seus anos de funcionamento. Essa questão pode ajudar a entender, em função dos setores da sociedade política mais envolvidos nas comissões, por que elas estabelecem rotinas diferenciadas mesmo em relação às prerrogativas formais comuns a todas as comissões permanentes.

A noção de projeto democrático-participativo, por sua vez, apresenta importantes limitações. Essa noção nos causou uma grande preocupação ao longo do trabalho de análise empírica: a dúvida de se poderíamos atribuir a atores políticos ou a atividades das comissões

“filiações plenas” ao projeto democrático-participativo ou não. Os fenômenos estudados muitas vezes apresentaram simultaneamente características que os aproximavam e características que os distanciavam do projeto democrático-participativo. A associação com uma determinada idéia ou prática descrita no projeto democrático-participativo não implica necessariamente sua adesão a “todo o pacote”. A noção de projeto democrático-participativo combina, entre outros elementos, a proposta de criação de foros, a busca por maior equidade social, o reconhecimento e a valorização de “direitos à igualdade” e “direitos à diferença”⁹⁷. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) descrevem uma combinação de elementos constitutivos da projeto democrático-participativo que a idéia ao mesmo tempo sofisticada em termos teóricos e limitada em termos analíticos. A noção de projeto político nos parece um grande “guarda-chuva” de propostas teóricas e práticas em termos de se repensar as relações entre Estado e sociedade. As propostas que compõem esse “guarda-chuva”, na realidade empírica, nem sempre parecem vir combinadas. À luz da disputa em torno da construção democrática, apresentamos a preocupação de que a idéia de um “pacote democrático-participativo” obscurece importantes diferenças entre variadas interpretações alternativas ao marco representativo-eleitoral.

7.3 NOVOS HORIZONTES PARA A DEMOCRACIA

Neste estudo nos colocamos o complicado desafio de avaliar no campo da prática política concreta a emergência de novos significados ideais e práticos para a democracia. Esse desafio envolve certa capacidade de perceber indícios da emergência de novos significados para a democracia sem se render a considerações laudatórias sobre a questão da participação política.

A idéia de que a democracia é um referencial sempre em disputa abre possibilidades de se rumar para além do marco representativo-eleitoral. No âmbito dos processos de democratização na América Latina, importantes interpretações desses processos enxergam na emergência da sociedade civil um aspecto fundamental para tornar essas possibilidades mais concretas. A criação de novos mecanismos de interlocução da sociedade com o Estado propícia as formas por meio das quais novos sentidos para a democracia podem ser introjetados no âmbito do sistema político.

Na própria observação da realidade empírica, no entanto, são constatados notáveis limites associados a esses novos mecanismos de interlocução entre Estado e sociedade, como

⁹⁷ Para ver os múltiplos elementos que constituem a noção de projeto democrático participativo, consultar quadro 3 na página 112.

Orçamentos Participativos, conselhos de políticas públicas, entre outros. Esses limites indicam as dificuldades de se articular na prática processos societários com processos institucionais e gerar impactos efetivos nos *outputs* do sistema político. Essas experiências, em geral, deparam-se com grandes barreiras à sua efetividade e acabam sendo vistas de modo secundarizado em relação aos tradicionais mecanismos representativo-eleitorais. Essas dificuldades não anulam o valor desses novos arranjos, mas implicam em reavaliar o papel que tais experiências cumprem em relação ao desafio de gerar novos significados ideais e práticos para a democracia.

No contexto do Poder Legislativo Federal, em relação à CLP-CD e a CDHM-CD, é possível se perceber os limites dessas comissões em termos de efetividade, face às estruturas verticalizadas do Legislativo Federal. Uma maior capacidade de gerar impactos diretos no sistema político esbarra na concentração de poder em algumas instâncias do processo legislativo, como a Mesa Diretora da Casa e o Colégio de Líderes. Isso não impede, no entanto, que essas comissões, com suas atribuições e rotinas voltadas a um contato mais intenso e freqüente com atores da sociedade civil, desenvolvam, por outros meios, fissuras no marco representativo-eleitoral. As articulações entre atores da sociedade civil e sociedade política nessas comissões não se encerram em tentativas de produzir leis. Isto é, de gerar decisões vinculantes do Estado. As atividades dessas comissões constituem-se, muitas vezes, como uma relevante “caixa de ressonância” para processos de expressão pública de diferenças, de reconhecimento de novas identidades e de julgamento e denúncia sobre a aceitabilidade ou não de ações do Estado. Essa função de caixa de ressonância fica clara, por exemplo, nos destacados envolvimento do público GLBTT nessas comissões e nas apurações da CDHM-CD acerca de denúncias de desrespeito a direitos humanos – desrespeitos muitas vezes cometidos pelo próprio Estado. Além da freqüente função de “caixa de ressonância” as atividades da CLP-CD e da CDHM-CD, muitas outras vezes, denotam seu papel como uma importante “praça de encontros” entre atores diversos tanto da sociedade civil quanto da sociedade política. Esses encontros, propiciados pelas comissões, geram redes de relacionamento que possivelmente produzem impactos em outros âmbitos do sistema político. Nesse sentido, cabe destacar, por exemplo, a função exercida ao longo do tempo pelas Conferências Nacionais de Direitos Humanos organizadas pela CDHM-CD⁹⁸ no sentido de influenciar significativamente nas políticas nacionais de direitos humanos desenvolvidas no âmbito do Governo Federal e em outras instâncias do Estado.

⁹⁸ A CLP-CD também veio a se envolver na realização dessas conferências nos anos mais recentes.

Mais do que um espaço de grande *status* na lógica de poder decisório do Legislativo Federal, é como “caixa de ressonância” e como “praça de encontros” que essas comissões encontram maiores potencialidades em termos de gerarem fissuras no marco representativo-eleitoral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca e KECK, Margaret. (2007). Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores. In: II SEMINÁRIO NACIONAL DO NÚCLEO DE PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS: “MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA”
- ÁVILA, Rodrigo. (2005). **Superávit Primário**. Brasília: Fórum Brasil do Orçamento (Cartilha para discussão).
- AVRITZER, Leonardo. (1994). Sociedade Civil: além da dicotomia Estado e mercado In: AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte, Del Rey. 307 p.
- AVRITZER, Leonardo (2002). **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton, Princeton.
- BARRETO, Leonardo. (2006). **Quanto de quê? O Debate Teórico e os Estudos de Democratização**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília-DF.
- BOBBIO, Norberto. (1987). **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 171 p.
- BRAGA, Fabiana N. S. (2005). **Legislativo e sociedade civil no Brasil: a Comissão de Legislação Participativa**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ.
- BRASIL. (2001). **Cartilha de orientação para o exercício do direito de participação junto ao Poder Legislativo**. Congresso Nacional. Câmara dos

- Deputados.** Comissão Permanente de Legislação Participativa. Cartilha. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Série ação parlamentar; n. 165, 51 p.
- BRASIL. (2004). **As Fundações Privadas e as Associações sem fins lucrativos no Brasil 2002.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Gerência do Cadastro Central de Empresas. 2ª edição.
 - BRASIL. (2006). **Anuário Estatístico do Processo Legislativo.** Ano I (2005). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. (série estatística legislativa)
 - BRASIL. (2007) **Anuário Estatístico do Processo Legislativo.** Ano II (2006). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. (série estatística legislativa)
 - CARVALHO, José Murilo (2003). **Cidadania no Brasil - O Longo Caminho,** Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 4 edição.
 - COHEN, Jean L; ARATO, Andrew. (1992). **Civil Society and Political Theory.** Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
 - COSTA, Sérgio. (1997). Categoria analítica ou *passé partout* político normativo. Notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. **BIB – Boletim Bibliográfico Brasileiro.** Rio de Janeiro, ANPOCS, nº43, 1º semestre, p.3-25.
 - COUTO, Amilcar Amaral. (2007). **A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: Participação da Sociedade Civil na Elaboração de leis Orçamentárias Anuais de 2002 a 2006.** Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Brasília-DF.
 - DAGNINO, Evelina (Org.). (2002). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo, Paz e Terra.
 - DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Orgs.). (2006). **A**

disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra.

- DOIMO, A. M. (1995). **A Vez e a Voz do Popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70.** Rio de Janeiro: Relume Dumara.
- FELTRAN, Gabriel de Santis. (2006). Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Orgs.). (2006). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra.
- FRASER, Nancy. (1992). Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy,” In: CALHOUN, Craig. (2002) **Habermas and the Public Sphere.** Cambridge MA, MIT Press, 109-142.
- HUNTINGTON, Samuel P. [1991] (1994). **A terceira onda: a democratização no final do século XX.** Traduzido por Sérgio Góes de Paula. São Paulo: Editora Ática S.A.
- LANE, David; MAXFIELD, Robert. (1996). **Strategy Under Complexity: Fostering Generative Relationships,** Long Range Planning 29(2): 215-231.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; e CASTELLO, Graziela. (2006). Representação política e organizações civis: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira das Ciências Sociais.** Volume 21, nº. 60: p.43-66.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Angelina Cheibub. (2001) **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** – 2ª ed.- Rio de Janeiro; Editora FGV, 2001.
- MICHILES, Carlos et al. (Org.). (1989) **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MIGUEL, Luis Felipe. (2002). A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, Vol. 45, número 3, pp.483-511.

- MIGUEL, Luis Felipe. (2003). Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, Vol. 18, número 51, pp. 123-40.
- MIRANDA, Nilmário. (2005). Os dez anos da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. In: BRASIL. (2005). **Comissão de Direitos Humanos – 10 anos**. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 268 p.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. (2006). **Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis**. Brasília, DIAP. 113 p.
- RABAT, Márcio Nunes. (2007). **Parâmetros para a análise do papel da Comissão de Legislação Participativa e para a comparação com instituições semelhantes**. Brasília, DF: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques . [1762] (2002). **Do Contrato Social**. Tradução de Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv00014a.pdf> >. Acessado em: 10 de fevereiro de 2008.
- SANTOS, Boaventura S.; AVRITZER, Leonardo (Orgs.). (2002). Introdução: para ampliar o cânone democrático In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia, Os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- SANTOS, M.L.W.D. et al. (2003) **Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Avaliação do biênio 2001/2002**. 79 f. Monografia (Curso de Especialização em Poder Legislativo) – Instituto de Educação Continuada, Escola do Legislativo de Minas Gerais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte-MG.
- SARTORI, Giovanni. (1994). **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Editora Ática S.A, volume 2.
- SCHUMPETER, Joseph. [1942] (1961). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

- SILVA, Artur Sinimbu. (2006). **A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: *lobbying* ou participação cidadã?** Monografia (Graduação em Ciência Política) – Universidade de Brasília: Brasília-DF.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. (2001). **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo, Ed. Cortez, 224 p.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2001). **Democracy, Capitalism and Transformation,** Palestra em *Documenta II*. Viena, 16 de Março.