

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**ARIANE DUARTE SELEGHIM**

**A LEGITIMIDADE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS PELA  
PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO  
PARTICIPATIVA.**

**SÃO CARLOS**

**2015**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

ARIANE DUARTE SELEGHIM

**A LEGITIMIDADE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS PELA  
PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO  
PARTICIPATIVA.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Centro de Educação e Ciências Humanas, da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Renato Moraes

**SÃO CARLOS**

**2015**

Ficha catalográfica

**PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE**

**Ariane Duarte Seleghim** \_\_/\_\_/\_\_\_\_\_

---

**Prof. Dr. Renato Moraes Orientador**

---

**Profa. Dra. Maria do Socorro Braga**

---

**Profa. Dra. Maria Aparecida Abreu**

O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaios das empresas nacionais e multinacionais

(Bertolt Brecht)

## Resumo

A teoria democrática contemporânea de Habermas traz uma questão de suma importância no que diz respeito ao processo de formação das leis e sua legitimidade: para além do procedimento formal previamente estabelecido para a construção do arcabouço normativo fundamental ao Estado Democrático de Direito (racionalidade instrumental weberiana), a engenharia institucional voltada para a formação das leis, apenas se mostra realmente comprometida com a sistemática democrática, quando observa a “razão prática-moral”, que propõe a previsibilidade de procedimentos de argumentações morais pelos possíveis atingidos pela norma, dentro do processo de produção de normas jurídicas. Trata-se da necessidade de permeabilidade do processo legislativo às demandas e argumentos da sociedade civil. A Comissão de Legislação Participativa, instrumento institucionalizado de promoção dessa permeabilidade: recebe as sugestões e demandas da sociedade civil, transformando-as em projetos de lei. Observando as demandas recebidas pela Comissão, foi possível constatar que a sociedade civil ocupou o espaço de participação institucionalizado e mais: que a demanda por maior participação da sociedade civil no processo de formação das leis (audiências públicas) foi cada vez maior.

**Palavras-chave:** processo de formação das leis, legitimidade, participação, sociedade civil.

## **Abstract**

Habermas' contemporary democratic theory brings a very important question regarding to the formation of laws and its legitimacy: beyond the formal procedure previously established for the construction of the fundamental normative outline to the Democratic Rule-of-Law State (Weber's instrumental rationality), the institutional engineering focused on the law formation shows itself compromised only with the democratic systematic, when it observes the "practical-moral reasoning", which proposes the forecasting of the moral argumentative procedures of those possible affected by the rule, within the production process of the legal rules. This is about the necessity of permeability of the legislative process to demands and pleas from civil society. The Participative Rule Committee, institutionalized instrument of promotion of this permeability: receives suggestions and demands from civil society, converting them into bills. Observing the demands received by the committee, it was possible to conclude that civil society took its place in the institutionalized participation and more: that the demand for more participation in law formation (public hearings) increased more and more.

Key-words: law formation process, legitimacy, participation, civil society.

## **LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS**

Figura 1 - Sugestões em números

Tabela 1 - Sugestões recebidas ano a ano

Tabela 2 - Sugestões que se transformaram em PL, REQ ou IND, ano a ano.

Gráfico 1 - Sugestões recebidas ano a ano

Gráfico 2 - Sugestões que se transformaram em PL, REQ ou IND, ano a ano.

Gráfico 3 - Demanda por participação.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CLP – Comissão de Legislação Participativa

CD – Câmara dos Deputados

SF – Senado Federal

SUG – Sugestões

PL –Projeto de Lei

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RICLP – Regimento Interno da Comissão de Legislação Participativa

REQ – Requerimento

PLP – Projeto de Lei Complementar

IND – Indicação

PART – Demanda por realização de Audiências Públicas, Seminários, Eventos.

## Sumário

Introdução.....	12
1. ASPECTOS METODOLÓGICOS: viajando sem sair do lugar: a construção da pesquisa .....	17
capítulo I - Pressupostos teóricos .....	27
1. Aspectos teóricos introdutórios .....	27
2. Estado Democrático de Direito: a legitimidade como condição necessária ao exercício do poder .....	30
3. Legitimidade do exercício do poder no Estado Democrático de Direito em seu aspecto político: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA - O conteúdo da soberania popular: do povo à sociedade civil .....	33
4. Legitimidade do exercício do poder no Estado Democrático de Direito: o aspecto legal .....	38
5. Estado Democrático de Direito: o Direito e a Política como duas lógicas complementares e indissociáveis e o que a Teoria da Consciência Moral e da Ação Comunicativa de Habermas tem a ver com isso.....	42
CAPÍTULO II – A LEGITIMIDADE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS	44
1. A LEGITIMIDADE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS PELA LEGALIDADE.....	45
2. A LEGITIMIDADE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS PARA ALÉM DA LEGALIDADE: A PREVISIBILIDADE DE PROCEDIMENTOS DE ARGUMENTAÇÕES MORAIS – “RAZÃO PRÁTICO MORAL PROCEDIMENTAL”.....	47
2.1 O problema enfrentado por Habermas: a tensão entre a facticidade e a validade da lei .....	50
2.2. A necessidade de reconstrução da auto compreensão da ordem jurídica: o entrelaçamento do direito e da moral: a razão prático moral .....	55
3. A LEGITIMIDADE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS PARA ALÉM DA LEGALIDADE E DA “RAZÃO PRÁTICO MORAL”: A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL.....	58

3.1. A participação e a influência da sociedade civil no processo de formação das leis e a moralidade da democracia .....	64
CAPÍTULO III - A Comissão de Legislação Participativa .....	66
1. Histórico .....	68
2. Função .....	69
3. Formas de Participação.....	70
4. Atores da Participação: quem pode propor sugestões .....	72
6. Procedimentos de Análise das Sugestões .....	72
7. A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA ENQUANTO OBJETO DE PESQUISA: O ESTADO DA ARTE DA TEMÁTICA APRESENTADA .....	76
CAPÍTULO IV – ANÁLISE DE RESULTADOS: a legitimidade do processo de formação das leis pela participação e demanda por maior participação da sociedade civil no processo de formação das leis. ....	79
1. QUESTÕES REFLEXAS .....	80
1.1. IMPOSSIBILIDADE DE DISPENSA DO PLENÁRIO E A TRAMITAÇÃO PROLONGADA: EXCEÇÃO À REGRA GERAL DE POSSIBILIDADE DE DISCUSSÃO E VOTAÇÃO PELAS COMISSÕES PERMANENTES .....	80
2. A UTILIZAÇÃO DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA PELA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA: AS SUGESTÕES RECEBIDAS .....	84
3. DEMANDAS ENCAMINHADAS E REVERBERADAS: AS SUGESTÕES ENVIADAS PELA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA À CLP QUE SE TORNARAM PROJETOS DE LEI .....	86
4. A DEMANDA POR MAIS PARTICIPAÇÃO DIRETA NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, SEMINÁRIOS, EVENTOS.	
89	
CONCLUSÕES – So what? .....	92

## INTRODUÇÃO

O sistema político democrático brasileiro é recente e vem se consolidando “aos trancos e barrancos”<sup>1</sup>. A Constituição Federal de 1988 institucionalizou o Estado Democrático de Direito, com uma democracia semidireta, que combina representação e participação direta. (AVRITZER, Reforma Política e Participação no Brasil, p. 35).

A democracia em si, fundamentando e regendo o exercício do poder no Estado atual, impondo a devida observância da máxima de que “todo poder emana do povo”, é questionada cotidianamente. Tanto, que muitos autores defendem a ideia de que a implantação de um sistema verdadeiramente democrático ainda está em processamento, havendo diversos resquícios do sistema político autoritário. Da mesma forma, há quem defenda que o sistema democrático é transitório, na medida em que o próprio desgaste político de negociações e argumentações se esgotaria em determinada conjuntura<sup>2</sup>, voltando-se ao autoritarismo. (VITULLO, Transitologia, Consolidologia e Democracia na América Latina: uma revisão crítica. 2001).

A crítica ao sistema democrático brasileiro continua e se alonga quando se volta para as facetas da democracia: representatividade e participação direta.

A crise de representatividade é tema batido, que encontra fundamento em diversas justificativas. Desde temas antigos, mas que ainda fazem parte do cotidiano nos debates sobre a teoria democrática, tal como o coronelismo e voto de cabresto; passando por outros temas, como infidelidade partidária e coligações partidárias, chegando no “problema da vez” que é o descrédito e até asco da política, o que atualmente, quase sempre é argumentado pelos esquemas de corrupções descobertos.

E, sobre a faceta da participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões do Estado, a crítica ao sistema político democrático brasileiro se intensifica e se acalora.

---

<sup>1</sup> Recentemente, pudemos observar nas manifestações populares que assolaram o país, um grupo que defendia veementemente a volta da ditadura militar.

<sup>2</sup> CF Linz, as democracias que entraram em colapso "(...) tiveram, em algum momento, uma chance razoável de se consolidarem e se tornarem completamente democráticas, mas (...) certas características e ações de atores relevantes - instituições e indivíduos - diminuiriam a probabilidade desse tipo de desenvolvimento". Para Linz, os desfechos que levaram ao autoritarismo foram sempre específicos e, portanto, independeram de qualquer característica estrutural que aumentasse a propensão ao autoritarismo em uma sociedade determinada. Vide Linz, 1978, p. 10.

A Constituição Federal de 1988 tem a previsão de diversos mecanismos de participação direta, progredindo na garantia de pressupostos democráticos, quando se analise em perspectiva comparada (BRAGA, 2014).

Mesmo assim, a escassa utilização dos meios de participação direta previstos pelo ordenamento constitucional é manifesta: no Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, tivemos a experiência de dois plebiscitos, o referendo foi utilizado apenas uma única vez, e a iniciativa popular foi devidamente utilizada, com sucesso, em quatro experiências.

E por causa disso, muitas críticas e questionamentos são feitos, quando o assunto é a efetividade da participação direta do povo nas tomadas de decisão do Estado no sistema político democrático atual.

Há, ainda, a previsão legal para a participação direta do povo na gestão do orçamento e das políticas públicas, que acontece por meio dos orçamentos participativos e dos Conselhos de Políticas Públicas Municipais, respectivamente. Tais institutos também são alvos das críticas: por terem caráter essencialmente consultivo, suas conclusões não vinculam a tomada de decisão política pelo Poder Público.

Como se pode perceber, criticar e questionar o sistema político democrático atual é algo usual, comum. Tanto, que para além dos autores que trabalham com o tema, a crítica e o questionamento sobre a sistemática democrática acontece nos mais diversos espaços: nas casas das famílias brasileiras, permeando o almoço, acontece nas redes sociais, com os “memes”<sup>3</sup>, que são capazes de transformar política em piada, com argumentação vazia, e acontece nas mesas de bar.

Ora, as críticas e questionamentos, sobre tudo e todos, podem e devem permear os indivíduos e suas relações. Afinal, é assim que nos desenvolvemos e evoluímos. Que os debates e questionamentos acerca do sistema político democrático brasileiro atual ocupem o maior número de espaço possível! É isso que se espera e se faz imprescindível, inclusive, para a consolidação da democracia.

Entretanto, há que se fazer isso com argumentos, fundamentos.

---

<sup>3</sup> A expressão “Meme de Internet” se refere a algo que se espalha, que se alastra, via internet. O termo é uma referência ao conceito de memes, que se refere a uma teoria ampla de informações culturais criada por Richard Dawkins em 1976 no seu livro *The Selfish Gene*: “We need a name for the new replicator, a noun that conveys the idea of a unit of cultural transmission, or a unit of imitation. ‘Mimeme’ comes from a suitable Greek root, but I want a monosyllable that sounds a bit like ‘gene’. I hope my classicist friends will forgive me if I abbreviate mimeme to meme. If it is any consolation, it could alternatively be thought of as being related to ‘memory’, or to the French word *même*. It should be pronounced to rhyme with ‘cream’.” DAWKINS, Richard (1989), *The Selfish Gene* (2 ed.), Oxford University Press, p. 192, ISBN 0-19-286092-5.

Será mesmo que o sistema político democrático brasileiro não fundamenta e sustenta seu aspecto de democracia direta, porque pouco utiliza o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular? Ou será que temos outras perspectivas que podem ser consideradas e ponderadas para a avaliação da participação direta?

E, entrando ainda mais nessa da questão da participação direta, é preciso questionar a forma dessa participação.

O plebiscito e o referendo, por exemplo, formas consagradas de participação direta do povo na tomada de decisão política, nada mais são do que votos: o indivíduo participa da vida política votando contra a ou a favor determinada matéria.

Mas será que é esse o formato de participação direta que realmente fundamenta os pressupostos de um Estado Democrático de Direito?

É preciso levar em conta que nesse formato de participação direta, os cidadãos não têm qualquer participação na formulação da problemática e de suas opções: sim ou não.

Será que não seria válido ouvir os cidadãos durante o processo de formulação da problemática a ser votada num plebiscito ou num referendo? Será que mais argumentos e fundamentos não seriam elaborados se houvesse uma maior contribuição dos cidadãos nesse momento?

Além do que, muitas vezes, o que realmente importa pro cidadão é ser ouvido, é ter sua opinião levada em conta e ter resposta sobre o porquê outra posição prevaleceu em determinado assunto.

Poder ser que não seja o resultado da votação de um referendo ou plebiscito que deixa o cidadão realizado, com o sentimento de ter exercido influência sobre a tomada de decisão política. Poder ser que a possibilidade de o cidadão conseguir expor suas ideias, argumentos e sugestões, de modo que, institucionalmente, isso seja ouvido pelo Poder Público, faça com que o cidadão sinta ter efetivamente participado.

Falta, à análise da teoria democrática, no que diz respeito ao aspecto da democracia participativa, um questionamento acerca da qualidade da participação.

Não é só a participação pelo voto, em que o cidadão vai lá e vota numa fórmula já posta, entre um sim e um não, que resolve a problemática da participação direta do povo nas tomadas de decisões políticas no Estado Democrático de Direito.

Até porque, nessa fórmula pronta, posta a votação num referendo ou num plebiscito, dificilmente é capaz de reverberar as demandas de uma sociedade complexa, rica em diferentes identidades e anseios.

Para que o sistema político democrático ganhe novos ares de legitimidade, fazendo, verdadeiramente, valer seu aspecto de participação direta, é preciso que seja permeável às vozes do povo. É preciso que as instituições de poder estejam abertas aos cidadãos, de forma com que cada indivíduo interessado possa contribuir na construção dos argumentos e fundamentos que vão constituir a fórmula final.

E isso se vê, se sente todos os dias. Quantas vezes, uma briga que vai parar na Justiça, o resultado do processo não é bem o que importa. Ganhar uma causa não necessariamente satisfaz. O que se quer é se fazer ser ouvido pelo outro. Pelo juiz. Pela sociedade. O intuito maior é ter seus argumentos considerados no final.

Partindo dessas ideias e sentimentos, a teoria democrática deliberacionista se revela, trazendo seu rol complexo de pressupostos democrático que casam, perfeitamente, com os anseios aqui relatados.

A teoria democrática deliberacionista contemporânea, tem o cuidado de prezar por um processo político aberto ao princípio discursivo. Preza ainda, pela participação de todos os interessados, nos debates inerentes ao processo de formação do conteúdo normativo que rege o Estado Democrático de Direito.

Isso significa que há uma teoria democrática consagrada, que traz uma resposta para as reflexões aqui expostas. E é essa teoria que quero explorar.

Além da teoria, para criticar ou elogiar o sistema político democrático atual com fundamentos e argumentos, é preciso se voltar à prática, ao dia a dia das tomadas de decisões políticas. É preciso ter ideia de como funciona o processo de tomada de decisão, do funcionamento das instituições envolvidas, das relações de poder inerentes.

O Poder Legislativo, ao cuidar da função do Estado de fazer as leis que vão servir para reger o Estado Democrático de Direito, representa terreno onde acontecem importantes tomadas de decisões políticas. É lá que se decide quais as normas de comportamento que deverão ser observadas para a convivência pacífica da sociedade.

Com o decorrer do processo legislativo, duas coisas apaixonantes acontecem: a política e a elaboração da lei.

E, num substrato que ao mesmo tempo é palco dos principais acontecimentos políticos e de formação do conteúdo normativo do Estado, muito interessante seria poder observar a concretização da teoria democrática deliberacionista, com a participação dos cidadãos interessados nos debates, fazendo valer seus argumentos e fundamentos, no processo político de elaboração da norma.

A Comissão de Legislação Participativa, órgão da Câmara dos Deputados representa espaço essencialmente concebido e integrado à engenharia institucional do processo legislativo brasileiro, para a participação direta da sociedade interessada no processo de formação das leis.

É na Comissão de Legislação Participativa que a sociedade civil organizada encontra espaço para expor suas demandas, fundamentos e argumentos. Inclusive, é onde a sociedade pode pedir para que seja ouvida, diretamente, através dos requerimentos de Audiências Públicas, Seminários e Eventos, onde os interessados poderão debater sobre todos os aspectos do tema enfrentado.

E, como é muito raro se ouvir falar em Comissão de Legislação Participativa quando se discute democracia brasileira, decidi me debruçar sobre o tema.

Será que a Comissão de Legislação Participativa representa, verdadeiramente, um instrumento institucionalizado, capaz de promover a participação direta do povo no processo de formação das leis brasileiro, nos termos da teoria democrática deliberacionista contemporânea? É o que pretendo analisar.

# 1. ASPECTOS METODOLÓGICOS: VIAJANDO SEM SAIR DO LUGAR:

## A CONSTRUÇÃO DA PESQUISA

Viajar? Para viajar basta existir. Vou de dia para dia, como de estação para estação, no comboio do meu corpo, ou do meu destino, debruçado sobre as ruas e as praças, sobre os gestos e os rostos, sempre iguais e sempre diferentes, como, afinal, as paisagens são.

Se imagino, vejo. Que mais faço eu se viajo? Só a fraqueza extrema da imaginação justifica que se tenha que deslocar para sentir.

“Qualquer estrada, esta mesma estrada de Entepfuhl, te levará até ao fim do mundo”. Mas o fim do mundo, desde que o mundo se consumou dando-lhe a volta, é o mesmo Entepfuhl de onde se partiu. Na realidade, o fim do mundo, como o princípio, é o nosso conceito do mundo. É em nós que as paisagens têm paisagem. Por isso, se as imagino, as crio; se as crio, são; se são, vejo-as como às outras. Para quê viajar? Em Madrid, em Berlim, na Pérsia, na China, nos Pólos ambos, onde estaria eu senão em mim mesmo, e no tipo e género das minhas sensações?

A vida é o que fazemos dela. As viagens são os viajantes. O que vemos, não é o que vemos, senão o que somos.

Fernando Pessoa. Livro do Desassossego.

Pesquisar é como viajar<sup>4</sup>: percorrer um vasto território, sentir, ser, construir, voltar e refletir. “Fazer uma pesquisa é como fazer uma viagem; planejar uma pesquisa, é como planejar a viagem.” (PASCHOAL, 2012, p. 23).

Assim como qualquer viagem longa, a pesquisa tem que ser planejada: onde vamos? Como vamos? O que vamos fazer, visitar, descobrir? Como estará o clima?

E, mesmo que tenhamos pensado e planejado, minuciosamente, cada detalhe da viagem, no caminho, situações inusitadas e imprevistos podem aparecer. E, quando os imprevistos aparecem, somos obrigados a tomar uma decisão sobre como lidar com o imprevisto, que muitas vezes pode mudar todo o plano inicial.

De qualquer forma, é preciso planejar. Definir os objetivos, o caminho a ser percorrido, a forma como percorrer o caminho. E assim, seguir.

Da mesma maneira que a pesquisa, a viagem tem um fim. E com o fim, o momento de reflexão: os pensamentos voam em considerações e ponderações sobre toda a experiência vivida. E nada melhor do que compartilhar essas experiências com as pessoas próximas, amigos e familiares, através de um relato da viagem. No relato, apontamos os fatos mais marcantes, as paisagens visitadas, e histórias e situações de que alguma forma,

---

<sup>4</sup> Após, por acaso, esbarrar no texto de dissertação de Bruno Vinícius Luchi Paschoal, e me deparar com a metáfora da pesquisa enquanto viagem, não consegui mais pensar em outra forma de tratar da metodologia, dentro do texto aqui trabalhado. Foi de grande inspiração, e não pude deixar de seguir o exemplo (PASCHOAL, Bruno Vinicius Luchi. Punição, recompensa, persuasão e ajuda: estratégias regulatórias a partir do caso Nota Fiscal Paulista. 2012).

chamaram a atenção. Como não pode deixar de ser, o relato é um resumo da viagem, que contempla pontos e fatos considerados mais importantes, e por isso, selecionados. Até porque, as pessoas ficarão entediadas com uma narrativa completa e detalhada sobre a viagem.

Assim segui com a pesquisa, e esta dissertação é o relato da viagem.

O planejamento da viagem começou com a inquietação acerca da produção de normas no Estado brasileiro: existe a participação direta da sociedade civil interessada no processo de formação das leis, de forma a ser possível argumentar e construir, efetivamente, o conteúdo normativo a ser positivado?

A partir dessa inquietação, o planejamento prossegue: para onde vou? Ou seja, qual o meu objetivo?

O primeiro passo deve ser dado no sentido de buscar entender, definir e conceituar cada uma das partes do objetivo. E, sendo assim, a primeira etapa deve ser a leitura aprofundada das obras de Habermas, para construir o arcabouço teórico fundamental à pesquisa. Essa etapa representa o aspecto qualitativo.

A teoria democrática deliberacionista contemporânea de Habermas, quando se debruça sobre o sistema político democrático e a forma de produção das leis, busca uma fórmula para responder qual seria uma forma legítima de produção das normas.

Nesse contexto, traz para a pauta da agenda da Ciência Política a ideia de necessidade de participação direta dos possíveis atingidos pela norma, de forma a se possibilitar, institucionalmente, que Poder Público e sociedade civil interessada, juntos, dialoguem, troquem argumentos e experiências.

Essa troca real de argumentos fortes, seria suficiente para a produção de um consenso. Esse consenso não significa que todos concordam exatamente com os termos do conteúdo ali formulado, mas sim que o resultado foi fruto de um processo onde todos puderam contribuir com argumentos, debater e chegar a conclusão de aquela solução final parece ser a melhor solução.

De posse do arcabouço teórico capaz de sustentar a necessidade da verificação na teoria na prática, através da pesquisa empírica, o segundo passo é nos debruçarmos sobre o objeto de pesquisa: a Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados (CD).

Como se fosse o destino da viagem, o “onde se quer chegar”, tendo sempre em vista o foco principal da viagem, já que o tempo é sempre curto, como por exemplo: “vou à Paris, com foco principal de conhecer o Museu do Louvre, já que não será possível

conhecer tudo”; na pesquisa, há de se seguir em frente a um objetivo, mas sempre com o foco em determinado objeto.

Nessa pesquisa, o objetivo é percorrer a literatura que fundamenta a teoria deliberacionista contemporânea, que apresenta como pressuposto de legitimidade do sistema democrático, a prática discursiva institucionalizada, a permeabilidade do processo de formação das leis à participação direta da sociedade civil; e, com isso, ter embasamento para analisar a práxis do processo de formação das leis no Brasil, seguindo, com foco no objeto: a Comissão de Legislação Participativa.

O “onde eu quero chegar” com essa pesquisa, significa o objetivo: verificar a possibilidade de concretização dos pressupostos democráticos da teoria deliberacionista contemporânea de Habermas na prática do processo legislativo brasileiro atual. O objeto, que representa o foco principal, é a Comissão de Legislação Participativa.

Com isso, temos a hipótese de pesquisa: a possibilidade de verificação do pressuposto de legitimidade do sistema democrático, tal como formulado por Habermas, qual seja, o de participação direta dos possíveis atingidos pela futura norma, no processo de formação das leis brasileiro na atualidade.

Sabendo onde ir, e com foco em que, resta planejar como ir: o método a ser utilizado.

O “como ir” está totalmente e completamente relacionado com o “foco de onde ir”. É como se pensar em viajar para conhecer a floresta amazônica, mas ir pra lá de avião, ao invés de aproveitar as paisagens de carro.

Então, como o foco, o objeto da pesquisa, é a Comissão de Legislação Participativa, a melhor forma de percorrer o caminho, o melhor método a ser utilizado, é o estudo de caso.

O estudo de caso é o melhor método, já que se trata de um método de inquirição empírica que:

[...] investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when; [2] the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident [...]; [3] copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result; [4] relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion, and as another result; [5] benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection and analysis. (YIN, 2009, p. 18).

A escolha do método aconteceu, basicamente, porque era preciso recortar, focar, delimitar o estudo dos aspectos da participação direta no processo de formação das leis

dentro do sistema democrático brasileiro atual. Mesmo existindo diversas formas de participação direta da sociedade civil nas tomadas de decisões políticas no processo de formação das normas, e muitas delas serem capazes de concretizar alguns aspectos da teoria democrática deliberacionista, foi preciso escolher um: a Comissão de Legislação Participativa.

Prosseguindo, é preciso recortar ainda mais. E, para isso, serve definir as unidades de análise, dentro do objeto de pesquisa. É como priorizar determinadas obras, em detrimento de outras, quando se tem pouco tempo para visitar o Museu do Louvre em Paris.

As Sugestões (SUG) encaminhadas pela sociedade civil organizada à CLP podem contemplar diversas demandas, como se verá adiante. Porém, para essa pesquisa, interessarão apenas as SUG que trazem demandas de Projetos de Lei, Requerimentos e Indicações, que comporão a unidade de análise da pesquisa. As SUG que dizem respeito à emendas orçamentárias, não serão aqui analisadas.

Analisando as Sugestões recebidas, a CLP verifica se há constitucionalidade, observância dos limites de competência da Câmara dos Deputados, e se está de acordo com a sistemática jurídica como um todo. Em estando tudo certo, a Sugestão se torna um Projeto de Lei, uma Indicação ao Poder Executivo, ou até mesmo um Requerimento, que pode ser de oitiva de Ministros ou de realização de Audiências Públicas, onde a sociedade civil tem mais uma oportunidade de participar diretamente do processo de formação das leis.

Desta feita, a CLP representa objeto de pesquisa e as Sugestões de Projetos de Lei, Requerimentos e Indicações, encaminhadas, a unidade de análise suficiente para a verificação da hipótese aqui avançada: a possibilidade de verificação do pressuposto de legitimidade do sistema democrático, tal como formulado por Habermas, qual seja, o de participação direta dos possíveis atingidos pela futura norma, no processo de formação das leis brasileiro na atualidade.

Partindo pros detalhes da viagem, podemos pensar em como vamos avaliar as obras do Museu do Louvre. É como definir numa viagem, o que é bonito e o que não é. Daí, as categorias a serem analisadas na pesquisa: é preciso definir o que vai contar e o que não vai.

Nesta pesquisa, temos três categorias que podem servir para a resposta da pergunta feita: existe a participação direta da sociedade civil interessada no processo de formação

das leis brasileiro, de forma a ser possível argumentar e construir, efetivamente, o conteúdo normativo a ser positivado?

Trata-se, portanto, das seguintes categorias:

1) As Sugestões;

Nessa categoria, a análise é puramente quantitativa: quantas foram as Sugestões encaminhadas à CLP ano a ano. A categoria serve para demonstrar se a sociedade civil organizada realmente utiliza o meio de participação no processo de formação das leis institucionalizado.

2) As Sugestões que se tornaram Projetos de Lei;

Essa categoria de Sugestões serve a esta pesquisa, pois demonstra, a efetividade do meio de participação direta da sociedade civil no processo de formação das leis institucionalizado que constitui a CLP da CD. Através da análise desse indicador, será possível verificar se as demandas da sociedade civil encaminhadas à CLP realmente são ouvidas e absorvidas pelo Poder Legislativo.

Importante lembrar que mesmo tendo planejado a viagem detalhadamente, imprevistos e situações inusitadas, mesmo que tendo sido consideradas as hipóteses de acontecerem, quando de fato acontecem, podem mudar totalmente os rumos da viagem. Na pesquisa, esses imprevistos e situações inusitadas representam as variáveis: são questões já consideradas, com a previsão de que podem acontecer, mas que quando acontecem, podem mudar totalmente os rumos da pesquisa.

No que diz respeito à essa primeira categoria, no âmbito das Sugestões que se tornaram Projetos de Lei, temos como variável independente a análise da Comissão de Legislação Participativa, pois sem a aprovação da Comissão, não há que se falar em Projeto de Lei com conteúdo encaminhado diretamente pela sociedade civil. A variável dependente é a tramitação do Projeto de Lei pelo Congresso Nacional: a tramitação depende diretamente da aprovação da sugestão pela CLP, e, dessa forma, é a variável decorrente da ação da variável independente. A variável interveniente é o tempo: quando o Projeto de Lei está em tramitação na Câmara dos Deputados, e se finda a legislatura, ocorre o arquivamento do Projeto, nos termos no art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD; nestes termos, com o decorrer do tempo, pode ser que uma sugestão devidamente aprovada pela CLP e transformada em Projeto de Lei, seja arquivada, por força regimental.

- 3) As Sugestões que apresentam demanda pela ampliação da participação direta da sociedade civil no processo de formação das leis, através dos Requerimentos de Audiências Públicas.

A prática do encaminhamento de Sugestões à CLP, por setores da sociedade civil organizada, de requerer a realização de Audiências Públicas, para debater matérias que estão tramitando no Congresso Nacional, demonstra, de certa forma, a validade da teoria habermasiana: quando o setor da sociedade civil possivelmente afetado por futura norma diligência no sentido de se fazer ouvir, fazer valer seus argumentos e ideais, dentro do processo de formação das leis; e a participação efetivamente acontece, incluindo suas demandas e argumentos sobre o tema, a norma produzida ganha mais caracteres de legitimidade, conforme fundamenta a teoria.

Nessa segunda categoria, será preciso analisar a variável independente, qual seja, a Sugestão que traz demanda por participação do processo de formação das leis: Requerimento – REQ – de Audiências Públicas, Seminários, Eventos. A análise da Sugestão pela CLP é a variável dependente: é preciso que tenha a sugestão para que a CLP analise e aprove a realização da Audiência, Seminário ou Evento. A variável interveniente se traduz da possibilidade de realização da Audiência, Seminário ou Evento por outros órgãos da Câmara dos Deputados, fazendo com que a análise pela CLP (variável dependente) seja esvaziada, e portanto, alterada.

Prosseguindo com o planejamento de uma viagem, depois de saber para onde ir, o que ver, e como ir, é preciso pensar em como será o contato com as coisas, pensar em focar no que realmente nos importa. Na pesquisa, o mesmo se dá com os indicadores. Eles representam aquilo que se deve prestar atenção, os detalhes que devem ser levados em consideração, para que a experiência final possa apresentar, verdadeiramente, resultados.

Nessa pesquisa, de posse das categorias com suas variáveis inerentes, passaremos a análise das mesmas através dos seguintes indicadores:

A categoria 1, qual seja, “As Sugestões”, tem como indicador a existência da Sugestão, comprovada e verificada pelo protocolo do andamento da Sugestão, disponível no site da Câmara dos Deputados.

Já a categoria 2, “As Sugestões que se tornaram Projetos de Lei”, tem indicador pouco mais complexo: fez-se necessário a análise do andamento de cada uma das Sugestões, atentando-se para a verificação configurar Projeto de Lei ou não, até o ano de 2014. Sendo assim, utilizou-se como indicador:

- Sugestões que não se tornaram Projetos de Lei:
- NÃO, Rejeitada pela CLP e ARQUIVADA,
- NÃO, ARQUIVADA, nos termos do art. 105, do RI da CD.

-Sugestões que se tornaram Projetos de Lei:

- SIM, aprovada pela CLP e transformada em PL, PLP, Indicação, Requerimento, Memorando e etc.

A categoria 3, “Sugestões que apresentam demandas pela ampliação da participação da sociedade civil no processo de formação das leis” será analisada, através da Ementa de cada uma da SUG: em caso de apresentar demanda por Audiência Pública, realização de Seminário sobre um determinado tema, Eventos de participação ou análogos, será incluído na célula a sigla (PART) – que significa demanda por participação. Desta feita, o indicador será:

-Ementa: (PART) Requer Audiência Pública, Seminário ou Evento.

De posse desses dados, será possível demonstrar, numericamente, a utilização da CLP pela sociedade civil organizada, bem como a efetividade dessa utilização, por meio do percentual de sugestões que figuram em projetos de lei que tramitam pelo Congresso Nacional, ou seja, demandas e ideias da sociedade civil que foram, de alguma forma, ouvidas pelo Poder Legislativo.

E, para além disso, será possível verificar se há o interesse da sociedade civil organizada em ocupar esse espaço de participação institucionalizada existente na engenharia institucional que compõe o processo de formação das leis, através da verificação da demanda pela realização de Audiências Públicas, Seminários e demais eventos, onde sociedade civil e Poder Público, juntos, discutem e constroem o conteúdo da norma.

Este foi o planejamento dessa pesquisa enquanto viagem: os aspectos metodológicos que conduziram os passos aqui dados.

Percorrida a trajetória devidamente planejada, chega o momento de analisar os resultados: as categorias serão analisadas, através de seus indicadores, de forma a considerar e ponderar as devidas variáveis. Nessa etapa, pretende-se a verificação da hipótese e mais: uma análise, ainda que superficial, das questões reflexas que aparecerem, como o tempo de tramitação dos projetos de lei, a regra geral da aprovação dos Projetos de Lei pelas Comissões Temáticas, com dispensa do Plenário, da qual os Projetos de Lei da CLP figuram como exceção, o arquivamento das proposições ao fim de cada legislatura, entre outras.

Em linhas gerais, essa pesquisa se traduz em esforço acadêmico orquestrado para verificar a legitimidade que ganha o sistema político democrático brasileiro, com a previsão de uma engenharia institucional de um processo legislativo permeável à participação direta da sociedade civil.

Desta feita, que fique claro: a participação da sociedade civil no processo de formação das leis configura um, entre diversos outros pressupostos de legitimidade do sistema político democrático contemporâneo. Isso significa, que embora a sistemática eleitoral, o processo de escolha dos representantes, a própria representatividade, bem como questões partidárias, configurem substrato imprescindíveis para a análise, como um todo, da legitimidade do sistema democrático contemporâneo, nesta pesquisa, pretendemos nos debruçar, apenas e profundamente, no pressuposto de legitimidade democrático específico da participação da sociedade civil no processo de formação das leis, utilizando, como objeto de análise na práxis, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

A Comissão de Legislação Participativa é uma “pré-Comissão”. Recebe sugestões da sociedade civil organizada, faz análise de legalidade (se a sugestão vai de encontro com o conteúdo do arcabouço normativo vigente) e de constitucionalidade (verificando se a sugestão está em consonância com a ordem constitucional), em aprovando a sugestão, transforma em Projeto de Lei, que enfrentará a tramitação comum do processo legislativo, ou seja, será distribuído, analisado pelas Comissões devidas, e prosseguindo para a discussão e votação no Plenário.

Isso significa que uma sugestão da sociedade civil, se aprovada na Comissão de Legislação Participativa, se torna Projeto de Lei.

Trata-se, portanto, de forma genuína de permeabilidade do processo de formação das leis às demandas da sociedade civil. E, em assim sendo, a Comissão de Legislação Participativa configura instrumento institucionalizado, onde se faz possível verificar a participação da sociedade civil como possível pressuposto de legitimidade do sistema político democrático.

O instrumento de participação da sociedade civil no processo de formação das leis já faz parte da engenharia institucional: a Comissão de Legislação Participativa funciona desde 2001 na Câmara dos Deputados, e, portanto, já é capaz de fornecer material e fontes de pesquisa suficiente para a verificação da hipótese aqui enfrentada.

As Sugestões encaminhadas pela sociedade civil organizada à Comissão de Legislação Participativa, por constituir um substrato da participação direta da sociedade civil no processo de formação das leis, serão a unidade de análise dessa pesquisa.

Aproveitando-se do sistema informatizado que rege o processo legislativo na Câmara dos Deputados, com o intuito de verificar a hipótese aqui aventada, há que se buscar cada uma das Sugestões encaminhadas pela sociedade civil organizada à CLP, desde 2001, quando teve início do funcionamento da Comissão, até 2014, quando finalizamos o levantamento dos dados para esta pesquisa.

Cada uma das Sugestões já encaminhadas pela sociedade civil organizada à CLP, serão tabeladas, por ordem de chegada na Comissão, contendo, ainda, as informações básicas e necessárias: Autoria, Ementa, Transformada em Projeto de Lei, Situação em 2015.

Ano a ano, serão construídos gráficos com os índices da participação da sociedade civil no processo de formação das leis, através das Sugestões encaminhadas, bem como índices das demandas por maior participação da sociedade civil no processo de formação das leis.

Assim, será possível verificar se, o pressuposto de legitimidade do sistema democrático brasileiro pela efetiva participação da sociedade civil no processo de formação das leis foi configurado, no âmbito da Comissão de Legislação Participativa.

Para tanto, no Capítulo I, serão tratados os aspectos teóricos fundamentais, que servirão como base para a compreensão da teoria específica sobre o tema, a ser desenvolvida posteriormente. Trata-se de expor os caracteres essenciais, contextualizar o leitor.

No Capítulo II, os esforços serão voltados para a desmistificação da teoria habermasiana em relação ao recorte dessa pesquisa, ou seja, pretende-se desenvolver, de forma didática, os pressupostos teóricos da teoria habermasiana que fundamentam a legitimidade do processo de formação das leis pela participação da sociedade civil.

Já o Capítulo III é voltado para a unidade de análise dessa pesquisa: trata de abarcar todo o conteúdo necessário acerca da Comissão de Legislação Participativa. Desta feita, trata de seus aspectos essenciais, da classificação das sugestões legislativas, das formas de participação, dos requisitos necessários para a configuração de sociedade civil organizada, bem como do procedimento de análise das sugestões no âmbito da Comissão e fora dele, passando por todo o procedimento até o fim de sua tramitação.

O Capítulo IV trata da análise dos resultados, onde, através de análises empíricas e estatísticas das sugestões encaminhadas à Comissão de Legislação Participativa, de 2001 até 2012, serão verificadas as hipóteses aqui enfrentadas.

## CAPÍTULO I - PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

### 1. ASPECTOS TEÓRICOS INTRODUTÓRIOS

Essa pesquisa traz em seu âmago importante tarefa, qual seja, a articulação entre a Ciência Política e a Ciência Jurídica, ambas constituindo pilstras fundamentais para a organização do poder.

Trata-se de um esforço acadêmico, orquestrado para analisar o lastro da legitimidade para a organização e o exercício do poder no Estado Democrático de Direito, utilizando para tanto, como substrato, a participação da sociedade civil no processo de formação das leis, através da Comissão de Legislação Participativa.

O processo de formação das leis promove um entrelaçamento entre a Ciência Política e a Ciência Jurídica: constitui um processo de tomada de decisões políticas, através da observância de procedimento previamente estabelecido em lei, que leva em conta as demandas da sociedade civil, e que em seu fim, serve à construção do arcabouço normativo que rege e fundamenta o Estado Democrático de Direito.<sup>5</sup>

A Ciência Política tem sua vocação inerente para o tema dessa pesquisa: trata-se de um estudo sobre relações de poder no âmbito das tomadas de decisões políticas essenciais ao processo de formação das leis: as disputas para o real e efetivo exercício do poder diante da práxis do Estado Democrático de Direito atual.

E a Ciência Jurídica não tem menor importância: traz para a pesquisa o arcabouço teórico sobre o necessário “status” de Direito que deve qualificar o sistema político democrático, tanto no sentido de fornecer segurança e estabilidade ao procedimento de

---

<sup>5</sup> Cf Habermas: “Se na modernidade, as normas do direito se reduzissem apenas a ordens do legislador político, o direito dissolver-se-ia em política. Isso, porém, implicaria a dissolução do próprio conceito do político. De qualquer modo, sob esta premissa, o poder político não poderia mais ser entendido como poder legitimado pelo direito; pois um direito posto inteiramente à disposição da política perderia sua força legitimadora. No momento em que a legitimação é apresentada como uma realização própria da política, nós abandonamos nossos conceitos de direito e de política. A mesma conclusão se impõe, quando analisamos uma outra posição, segundo a qual o direito positivo poderia manter sua normatividade por conta própria, isso é, através de realizações dogmáticas de uma justiça fiel à lei, porém independente da política e da moral. A partir do momento em que a validade do direito é desligada dos aspectos da justiça, que ultrapassa as decisões do legislador, a identidade do direito é extremamente difusa. Pois neste caso, desaparecem os pontos de vista legitimadores, sob os quais o sistema jurídico poderia ser configurado para manter determinada estrutura do médium direito”. HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: Entre a Facticidade e a Validade*. 2003. p. 237.

tomada de decisão, quanto no sentido de construção de arcabouço normativo legítimo e adequado, capaz de propiciar o convívio entre os indivíduos.

Se por um lado a Ciência Jurídica se debruça para estabelecer padrões e métodos fixos e pré-estabelecidos para o exercício do poder, por outro lado a Ciência Política cuida da atividade de tomada de decisões, formulando e promovendo a normatividade da Ciência Jurídica.

É nessa relação de simbiose entre a Ciência Política e Jurídica que este trabalho está fundamentado: enquanto a Ciência Política cuida de elaborar e efetivar a normatividade da Ciência Jurídica, a Ciência Jurídica cuida de fixar os moldes e métodos para tanto.

Esse entrelaçamento entre essas duas Ciências encontra como substrato o processo de formação das leis.

Exatamente por constituir esse espaço de entrelaçamento entre Direito e Política, o processo de formação das leis deve ser comprometido com o caráter democrático do Estado.

Para além da preocupação com o funcionamento da representatividade, e de toda a sistemática eleitoral, que acarreta no questionamento acerca da legitimidade da titularidade do exercício do poder político (em que se pese sua importância), o foco desta pesquisa é o aprimoramento da democracia participativa.

O processo de formação das leis deve ser objeto de verdadeira engenharia institucional, onde o foco seja pensar em formas efetivas e concretas de participação da sociedade civil.

Nasce, nesse âmbito, a necessidade de analisar o lastro do comprometimento do processo de formação das leis com o sistema democrático, capaz de conferir legitimidade à Política, ou seja: é possível medir a legitimidade da Política, no contexto de um Estado Democrático de Direito, através da permeabilidade do processo de formação das leis à sociedade civil.

Ainda assim, não basta que haja essa permeabilidade para que seja devidamente configurada a legitimidade do exercício do poder no Estado Democrático de Direito. O processo de formação das leis deve estar atento às demandas sociais, para que sirva à construção de um sistema normativo legítimo, no Estado de Direito atual.

Nesse contexto, as lógicas da legitimidade Política e a legitimidade do Direito se mostram complementares e indissociáveis: um processo de formação das leis comprometido com um efetivo sistema democrático deve ser efetivamente permeável às

demandas sociais e com instrumentos de participação inerentes às instituições, lastreado por procedimento legal previamente estabelecido, constitui um sistema jurídico legítimo.

O questionamento sobre a legitimidade do processo de formação das leis, à luz dos pressupostos democráticos da teoria política contemporânea, envolve, portanto, essa lógica complementar e indissociável entre a legitimidade da Política e a de um Direito legítimo<sup>6</sup>.

Estabelecido o objeto da pesquisa, qual seja, a legitimidade do processo de formação das leis, passamos a enfrentar um dos pressupostos que fundamenta a problemática do trabalho: o que seria um processo de formação das leis legítimo?

Utilizando a lógica complementar e indissociável da legitimidade da Política e de um Direito legítimo, o resultante processo de formação das leis capaz de legitimar um Estado democrático de Direito depende, primeiramente, de se mostrar comprometido com a sistemática política verdadeiramente democrática, ou seja, efetivamente permeável às demandas sociais, assim como da observância dessas demandas no momento da fixação do conteúdo da norma.

Desse comprometimento com uma sistemática efetivamente democrática de processo de formação das leis legítimo, surge a necessidade de se debruçar sobre as relações de poder nas tomadas de decisões inerentes a um processo de formação das leis. Isso porque, se antes a legitimidade do processo de escolha dos representantes do povo, pelas eleições poderia ser suficiente para demonstrar o comprometimento com as tomadas de decisões políticas democráticas, no contexto político atual, novos requisitos entram em cena. Há que se debruçar os sujeitos que participam desse processo, para além dos atores políticos.

O processo de formação das leis, para que tenha garantido, concomitantemente, a efetividade da lógica da legitimidade política, pelos caracteres do sistema político democrático, e com isso a construção de um Direito legítimo, deve prever mecanismos de abertura para a participação de outros atores para além dos atores políticos.

Trata-se de se debruçar sobre a engenharia institucional, e se pensar em espaços e novos instrumentos de participação da sociedade civil no processo de formação das leis.

---

<sup>6</sup> Cf Habermas: “Por isso, de um ponto de vista normativo subsiste não apenas uma relação historicamente casual entre a teoria do direito e a teoria da democracia, mas sim uma relação conceitual ou interna.” HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro. 2004. p. 295.

Dessa forma, incontestável a imprescindibilidade de se elencar e analisar os institutos previstos no ordenamento jurídico, capazes de constituírem mecanismos de abertura para a participação desses outros sujeitos no processo de formação das leis.

Ora, é com uma efetiva abertura à participação de outros atores, principalmente aqueles que serão atingidos pela futura norma, no processo de formação das leis que se garante a legitimidade da política, por concretizar verdadeiramente os moldes democráticos, e com isso, se garante ainda a construção de um Direito legítimo, pois de acordo com as demandas sociais.

É nesse contexto que a sociedade civil, seja ela organizada em associações ou movimentos sociais, seja ela “desorganizada”, mas com o intuito firme de participar do processo, que a legitimidade do processo de formação das leis ganha novos ares.

Mas, um sistema jurídico legítimo, de acordo com os preceitos da teoria crítica moderna (principalmente a teoria habermasiana), não se constrói apenas através da participação da sociedade civil. É preciso que essas demandas sociais sejam observadas, no momento da fixação do conteúdo das normas a serem elaboradas.

De nada valeria a construção e determinação de existência de instrumentos de participação da sociedade civil no processo de formação das leis se as demandas sociais levadas à instituição legislativa não forem observadas pelo conteúdo da lei a ser estabelecida.

## **2. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: A LEGITIMIDADE COMO CONDIÇÃO NECESSÁRIA AO EXERCÍCIO DO PODER**

Tomar decisões, fazer escolhas. São ações práticas, cotidianas, que cada ser humano faz desde tenra idade. Entretanto, mesmo diante das reiteradas situações que impõe a tomada de decisões, a dificuldade é sempre presente.

A tomada de decisões, o ato de se fazer uma escolha, ainda que no âmbito individual, consiste num processo cognitivo árduo, que cobra dos indivíduos argumentos, fundamentos e razões que nem sempre existirão, e, quando existirem, nem sempre serão suficientes. Muitas das vezes, será preciso ponderar entre princípios e valores éticos e

morais, prevalecendo um em detrimento de outro. E, é exatamente nessa situação que a necessidade de fundamentação para a decisão tomada atinge seu auge.

Cada indivíduo traz consigo sua carga valorativa, suas características de personalidade, e ainda caracteres inerentes ao meio social em que se situa. Ao se deparar com um determinado questionamento axiológico, um indivíduo pode encontrar um conflito valorativo, que se constitui, por si só, ou seja, um conflito que se trava pela incompatibilidade axiológica entre os caracteres internos do indivíduo, do seu próprio mundo da vida. (HABERMAS, 2003, p. 18)

Mesmo diante de toda a dificuldade, cotidianamente, cada indivíduo é compelido a tomar decisões, a fazer suas escolhas, de forma a perseguir alguns caminhos em detrimentos de outros.

Se essa dificuldade já é latente no âmbito individual, que dirá na esfera coletiva, onde a consequência da decisão tomada será absorvida pelo grupo de indivíduos.

Mais difícil ainda, é pontuar argumentos e fundamentos, que sejam capazes de convencer cada um dos indivíduos que compõe o grupo de que aquela decisão é a melhor, mais conveniente, e trará melhores frutos para a sociedade como um todo:

[...] A natureza dos questionamentos políticos faz com que a regulamentação de modos de comportamento se abra ao *médium* do direito, a finalidades coletivas. Com isso se amplia o leque dos argumentos relevantes para a formação política de vontade – e aos argumentos morais vem acrescentar-se razões pragmáticas e éticas. Isso faz com que o peso se desloque: passa-se da formação de opinião para a da vontade. Quanto mais concreto for o caráter do direito e mais concreta a matéria a ser regulada, tanto mais a aceitabilidade das normas fundamentadas exprime a autocompreensão de uma forma de vida histórica, a compensação de interesses de grupos concorrentes e uma escola informada entre fins alternativos.

HABERMAS, Direito e Democracia: Facticidade e Validade. 2003, p. 191/192).

Na arena política, lugar propriamente dito da integração social, as diversas cargas valorativas de cultura, personalidade e sociedade, que compõe o mundo da vida de cada um dos atores políticos, se enfrentam, no decorrer dos processos argumentativos inerentes e essenciais para a produção da norma jurídica, materializando-se assim, a teoria habermasiana da ação comunicativa. (HABERMAS, A inclusão do outro, 2003, p. 312/313).

Exatamente nesse contexto, de produção das normas jurídicas, que as principais tomadas de decisões são feitas, exigindo, os procedimentos cognitivos mais árduos, com os resultados de fundamentações e argumentações mais fortes.

E, portanto, é no processo de formação das leis que reside o ponto chave da legitimidade do exercício do poder no Estado Democrático de Direito: porque essa decisão foi tomada? Quais os argumentos e fundamentos considerados? Quais foram as possibilidades que cederam lugar a decisão tomada?

Há que se estabelecer uma razão, um procedimento cognitivo, um caminho axiológico, para que os cidadãos de um Estado possam ter, mesmo que minimamente, uma ideia do por que determinadas escolhas são feitas em detrimento de outras.

Nesse sentido, uma determinada tomada de decisão política será legítima na medida em que, representar os interesses do povo, e for construída âmbito do agir comunicativo, devidamente fundamentada e embasada em argumentos fortes.

No contexto de um Estado Democrático de Direito, a legitimidade para o exercício do poder abandona as fundamentações subjetivas, que foram capazes de sustentar os Estados no passado. Parte-se do pressuposto de que um o titular do poder é legítimo, na medida em que tenha sido instituído democraticamente, não havendo mais espaço para fundamentações de ordem religiosa ou estritamente jusnaturalistas. (HABERMAS, 2004, p. 153).

E, poder instituído democraticamente, significa que o fundamento para a titularidade do exercício do poder é decorrente da soberania popular, ou seja, o poder emana do povo, e deve ser exercido por seus representantes, legitimamente eleitos, na medida de seus interesses, bem como diretamente, a partir da utilização dos instrumentos de participação direta.

O foco aqui não é o funcionamento da representação política, e com isso, a legitimidade da titularidade do exercício do poder político, em que se pese sua importância. Há que se ir além: pensar na legitimidade no exercício desse poder, ou seja, a legitimidade das escolhas, das decisões tomadas pelo Estado, com foco da participação da sociedade civil nesse processo de tomada de decisões.

Um sistema político democrático pressupõe a titularidade do Estado para o exercício do poder, em nome de um povo, que delega tal atividade a terceiros, com a condição de que o terceiro desempenhe o exercício do poder de acordo com os interesses do povo a ser representado, observando ainda a existência de espaços de participação direta, onde a sociedade civil como um todo pode encaminhar suas demandas.

E, para caracterizar um Estado de Direito, é imperiosa observância da lei, tanto pelos cidadãos, quanto, principalmente, pelos titulares do exercício do poder de forma a promover a segurança inerente à limitação de atuação de ambas as partes (Estado e

sociedade), e, estabelecendo, as garantias individuais fundamentais, necessárias à um verdadeiro Estado de Direito.

A legitimidade do exercício do poder, no âmbito de um Estado Democrático de Direito passa a depender, portanto, de dois aspectos fundamentais, inerentes: o aspecto democrático e o aspecto legal.

### **3. LEGITIMIDADE DO EXERCÍCIO DO PODER NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO EM SEU ASPECTO POLÍTICO: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA - O CONTEÚDO DA SOBERANIA POPULAR: DO POVO À SOCIEDADE CIVIL**

Para além de descrever e analisar a maneira como se operam os sistemas políticos democráticos, a teoria política contemporânea deve se preocupar em valorar e estabelecer o sistema democrático, instituindo uma gama de padrões e critérios que devem ser observados para que um sistema seja considerado verdadeiramente democrático (PATEMAM, 1992, p. 26)

Sobre a égide de um Estado Democrático de Direito, a construção de um sistema político verdadeiramente democrático transcende a representação política, ou seja, a escolha de representantes do povo por meio de eleições. Nesse contexto, a participação, conforme descreve Mc Gregor, como “criação de oportunidades, sob as condições adequadas, para que as pessoas influam nas decisões que as afetam” (1960 apud PATEMAM, 1992, p. 93) deve ser assegurada.

É preciso ir além da representação. A engenharia institucional deve estar atenta a necessidade de instituir instrumentos que promovam a permeabilidade do sistema político para a participação direta do povo na vida política do país.

O processo de produção das normas jurídicas, dotado de alta carga política, no sentido de constituir, em essência, verdadeira decisão política, processo de escolha política sobre determinada matéria, se revela lócus de suma relevância nesse quesito de

permeabilidade à participação dos envolvidos e afetados pela decisão.<sup>7</sup> Conforme salienta Habermas: “No sistema jurídico, o processo da legislação constitui, pois, o lugar propriamente dito da integração social” (HABERMAS, Direito e Democracia: Facticidade e Validade. 2003. p. 52).

Na arena política, lugar propriamente dito da integração social, as diversas cargas valorativas de cultura, personalidade e sociedade, que compõe o mundo da vida de cada um dos atores políticos, se enfrentam, no decorrer dos processos argumentativos inerentes e essenciais para a produção da norma jurídica, materializando-se assim, a teoria habermasiana da ação comunicativa.

Desta feita, a permeabilidade do processo de formação das leis à participação se revela requisito imprescindível para a legitimidade do exercício do poder no estado Democrático de Direito, lastreando a democracia participativa que o fundamenta:

[...] Por isso, tem que ser garantidas pelo direito as condições sob as quais os cidadãos podem avaliar, à luz do princípio do discurso, se o direito que estão criando é legítimo. Para isso servem os direitos fundamentais legítimos à participação nos processos de formação da opinião e da vontade do legislador. HABERMAS, Direito e Democracia: entre facticidade e validade. 2003. p. 163-164).

Nesse sentido, o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e a audiência pública são instrumentos de participação direta, institucionalizados por meio da Constituição Federal de 1988, que garantem a participação da população na tomada de decisão política, no seio do processo de formação das leis.

Desta feita, no que diz respeito ao processo de formação das leis, o sistema democrático que fundamenta o Estado Democrático de Direito depende e se legitima pela permeabilidade à participação. HABERMAS, Direito e Democracia: entre facticidade e validade. 2003. p. 164-165).

Mas, quem deve participar para que essa legitimidade do exercício do poder no estado Democrático de Direito se configure?

De início, a Constituição Federal de 1988 estabelece a soberania popular, sob a égide da máxima de que “todo poder emana do povo”.

Mas quem é o povo? Essa questão é considerada por Friedrich Müller como sendo a questão fundamental da democracia. (MÜLLER, 2000)

---

<sup>7</sup> Nas palavras de Habermas: “as condições para uma formação política racional da vontade não devem ser procuradas no nível individual das motivações e decisões de atores isolados, mas também no nível social dos processos institucionalizados de formação de opinião de deliberação”. HABERMAS, Jurgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. 2003, p. 72.

O conceito de povo não deve ser tomado em sua forma descritiva. A relevância do conceito de povo é mais operacional: não é o significado da palavra povo que tem relevância, mas sim sua utilização, por quem é utilizada, onde é utilizada. (MÜLLER, 2000, p. 13/44).

Para Müller, o *locus* essencial que abriga o conceito de povo é a Constituição dos Estados Democráticos: é o texto constitucional quem fala de povo, e onde se fala de povo. E, diante do texto constitucional, o povo como polo ativo, se apresenta como sujeito de dominação. Domina o poder político, exatamente porque o poder dele emana. E domina esse poder político de forma representativa: por meio de eleição de representantes, que serão titulares do exercício do poder, sempre subordinados aos interesses gerais do povo a ser representado (MÜLLER, 2000, p. 54), bem como da forma direta, através de instrumentos institucionalizados que garantem a permeabilidade à participação.

Povo, desta feita, tem um significado intrinsecamente ligado à concepção política, que junta um grupo de indivíduos através de caracteres de cidadania e política.

Entretanto, há mais caracteres de identidade e solidariedade entre um povo do que ligações eminentemente políticas. O povo é um conceito pré-político.

É o que a Teoria Política moderna de Habermas denomina etnonacionalismo.

Constituindo o etnonacionalismo, de um lado, a esfera do “ethos”, que representa a identidade de ideais e demandas, decorrentes da convivência em comunidades de ascendência. O ethos traduz a consciência “do nós”, lastreada num imaginário parentesco de sangue ou identidade cultural, de pessoas que compartilham a crença numa origem comum e se identificam mutuamente como ‘membros’ de uma mesma comunidade, diferenciando-se assim dos que os rodeiam (HABERMAS, 2002, p. 154)

E, de outro lado o “demos”, que compõe a faceta de Estado, organizado, na consecução dos fins daquela determinada sociedade, ou seja, representa as categorias de direitos e identidades oriundas do Estado, concretizadas através da cidadania.

A ideia de “etnonacionalismo” de Habermas afirma a hipótese de que o demos (cidadania) se enraíza no ethnos (nacionalidade), para poder estabilizar-se como uma associação política de jurisconsortes (membro de uma comunidade jurídica) livres e iguais. (HABERMAS, 2002, p. 154)

O conceito etnonacionalista de nação de afasta do caráter histórico, tal como expunha Weber: não se trata de uma comunidade criada, ou imaginada. Não é suficiente a nação como um povo de um determinado território. O que caracteriza, verdadeiramente, a nação, sendo capaz de justificar as escolhas, a formação de uma vontade geral é o

sentimento de identidade, de pertencimento, de grupo, e de diferenciação com relação aos demais grupos.

Demonstrando a importância da nação, fundada em critérios do “etnonacionalismo”, Habermas argumenta no sentido de que, as sociedades modernas da atualidade, são permeadas e expostas, igualmente, pelo mercado, e por um ideal administrativo cada vez mais globalizado, mas mesmo assim, apresentam questões flagrantemente identitárias. Ou seja, a identidade entre indivíduos e a consequente diferenciação para com os demais grupos, sobrevive às diretrizes globais de mercado. (HABERMAS, 2002, p. 155)

Sobre a ótica do etnonacionalismo, a vontade geral da nação, inerente à soberania popular de um determinado Estado, se forma e se fundamenta, num primeiro momento, através de identidade entre os membros de um grupo, pré-político, que apresentam, por questões de ascendência, os mesmos ideais de desenvolvimento e valores, e que pela identidade entre si, se diferenciam dos demais grupos. (HABERMAS, 2002, p. 155)

Esse povo, de acordo com a noção etnonacionalista habermasiana constituído pelo “ethos”, totalmente pré-político, e pelo “demos”, caráter político, de cidadania, remete diretamente ao conceito de mundo da vida, de forma a conectar o povo ao conceito tradicional de sociedade civil.

Cohen e Arato, em “Sociedade Civil e Democracia”, estabelecem o conceito de sociedade civil tradicional como um complexo de ligações entre personalidade, identidade, carga cultural, onde tudo isso convive entre si e entre os meios do dinheiro e do poder, concretizando-se e materializando-se através da comunicação entre os indivíduos. (ARATO, COHEN, 2000)

Há que se notar um ponto comum, de convergência entre as ideias de povo, etnonacionalismo e sociedade civil: o critério essencial (não o único, mas essencial), para a delimitação parte sempre, da identidade entre os membros, uma identidade axiológica, cultural, ambiental.

É nesse critério de identidade que se fundamenta a superação da antiga dicotomia antagonica de povo, sociedade civil, versus Estado. Alicerçando-se pelo critério da identidade entre os membros de um grupo, não há que se falar em antagonismo com relação ao Estado. Até porque, tal como fundamenta a noção de etnonacionalismo, o Estado constitui espaço de integração de seus membros, e portanto, reproduz caracteres de identidade próprios, o *demos*, a cidadania.

Desta feita, revela-se superada a ideia de que é povo tudo aquilo que não for Estado. Ao contrário. Neste momento, povo, ou sociedade civil, é também parte do Estado, já que é complexo de ligações entre personalidades, e ligações por vezes promovidas por laços estatais, tais como os da cidadania.

Isto é, dentro do sistema Estado, existem espaços permeados pela sociedade civil, instituições estatais que funcionam com o lastro da participação da sociedade civil, observando as diversas constituições sociais, de personalidade e de valor de cada indivíduo, onde se concretizam seus mundos da vida, através do agir comunicativo orientado pelo entendimento, traduzindo-se por este fenômeno, uma verdadeira permeabilidade das instituições estatais à sociedade civil.

Da mesma forma, o sistema de Mercado também contempla uma certa permeabilidade à sociedade civil. Uma forma didática de se enxergar a participação da sociedade civil nos moldes do sistema do Mercado se dá com a lei da oferta e da procura. Isso porque, ela acaba demonstrando certa força da sociedade civil na construção e consolidação dos mercados.

Pautando-se pela teoria política contemporânea (HABERMAS; ARATO e COHEN), o antigo critério de exclusão se torna obsoleto: não se trata mais de enxergar a sociedade civil como tudo aquilo que não for Estado ou Mercado.

A sociedade civil permeia os sistemas de Mercado e Estado, justamente na medida em que tais sistemas disponibilizam espaços de permeabilidade. Tais espaços de permeabilidade constituem os “*out puts*” e “*in puts*”, onde ocorre uma complexa fusão de relações entre os sistemas: Estado, Mercado e Sociedade Civil. (ARATO e COHEN, 2000).

Os autores propõem a ideia de que existem os três sistemas: o Estado, a sociedade e o mercado/economia; e que, concomitantemente aos sistemas coexistem a materialização, a concretização de interações sociais entre indivíduos e sistemas, através dos “*in puts* e *out puts*” (espaços de permeabilidade) desses sistemas. (ARATO, COHEN, 2000).

Com isso, a sociedade civil alcança espaços dentro dos outros sistemas. Adequando-se às particularidades e complexidades da sociedade moderna atual, deveras plural, aquilo que antes era visto como “povo”, agora evoluiu para o que chamamos de sociedade civil: um conjunto de inter relações entre Estado, sociedade e mercado, através da ação comunicativa entre os indivíduos que a compõe.

Para além do sistema Sociedade, a sociedade civil é um emaranhado de relações entre indivíduos e sistemas. Debruçando-se sobre uma reconstrução do conceito de sociedade civil, Coehn e Arato, somam à ideia de sistemas e indivíduos e suas interações, à teoria habermasiana da ação comunicativa. Em outras palavras, a sociedade civil seria o resultado das relações entre os três sistemas e entre os indivíduos, de acordo com os espaços de permeabilidade, materializadas através do agir comunicativo, onde o mundo da vida de cada um se torna exposto e passa a ser considerado pelos demais indivíduos e pelos sistemas.

A sociedade civil ocupa parte de cada um dos sistemas, através dos espaços de permeabilidades, constituídos pelos in puts e out puts.

Cada uma dessas setas representam os in puts e out puts, ou seja, os espaços de permeabilidade, materializados através das relações entre os sistemas, que se concretizam via interações entre indivíduos, cada qual, expondo seus interesses e valores, de acordo com o seu mundo da vida que será ali materializado, através do agir comunicativo.

E, da mesma forma, muito disso é povo: são interações com motivações indentitárias, carregadas de valores decorrentes da ancestralidade, nos moldes do etonacionalismo, e permeados pela normatividade estatal da cidadania.

A sociedade civil é, também, o povo, conteúdo da soberania popular. Mas é mais que isso: é o sujeito que protagoniza as relações entre os sistemas. É do povo que o poder emana, ou seja, daqueles que interagem especificamente lastreados pelos laços estatais da cidadania. Entretanto, são as demandas da complexa sociedade civil como um todo que devem ser reverberadas no sistema normativo para que o exercício do Estado Democrático de Direito seja legítimo, de acordo com os pressupostos democráticos da teoria política contemporânea.

#### **4. LEGITIMIDADE DO EXERCÍCIO DO PODER NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: O ASPECTO LEGAL**

Um Estado de Direito é aquele que estabelece um aparelho jurídico estatal, junto com os demais aparelhos administrativos, para ordenar e disciplinar as relações públicas

e privadas, estabelecendo o âmbito de atuação, limites e consequências para as ações, tanto individuais quanto estatais.

O conteúdo legal do sistema político democrático confere aos cidadãos, importante status de segurança, de previsibilidade de ações e suas consequências, de ações e limitações para os indivíduos, e, principalmente, para o Estado.

A previsibilidade de ações e consequências, decorrência principal do aspecto legal do Estado de Direito, é sustentada pelo fato de que as leis são estabelecidas previamente, e sempre com observância de procedimentos determinados, específico para estes fins.

A sensação de segurança que o Estado de Direito garante para seus cidadãos decorre exatamente da existência de um arcabouço normativo, onde se encontra as regras e disciplinas gerais para a convivência da sociedade. Para os indivíduos, a regra geral é a da liberdade: tudo que não é expressamente proibido é permitido. Já para o Estado, tudo que não for expressamente autorizado por lei é proibido.

Num primeiro momento, esse arcabouço jurídico é legítimo exatamente porque é constituído racionalmente, com o intuito de ser lei, através da observância de um procedimento legislativo, previamente previsto para tanto.

Esse procedimento legislativo, previamente estabelecido, devidamente observado, com finalidade específica de constituição de lei, flagrantemente constitui pilastra fundamental da legitimidade do Direito. Essa noção de legitimidade do Direito pela observância estrita de um procedimento racional, voltado a consecução do fim de ser uma lei, reverbera a racionalidade instrumental weberiana. Trata-se de uma “exigência metódica para uma fundamentação procedimental do direito” (HABERMAS, 2003, p. 197).

Entretanto, a observância de um procedimento previamente estabelecido e a intenção de constituir uma lei é suficiente para configurar a legitimidade, nos moldes do Estado Democrático de Direito atual?

A resposta é latente diante da sociedade plural da atualidade. A existência de um devido procedimento legislativo, que deve ser estritamente observado, embora de suma importância, por si só, não é suficiente para responder as diversas demandas e questões atuais.

Se em alguns momentos se chegou a pensar na possibilidade de construção de um Direito neutro, isento de conteúdos morais, tal como defendia o próprio Weber, para a sociedade plural da atualidade essa distância entre a moral e o Direito não se mostra mais condizente. (HABERMAS, 2003).

Desta feita, a legitimidade do exercício do poder no Estado Democrático de Direito, no que diz respeito ao aspecto legal, apresenta uma ligação intrínseca com as questões morais.<sup>8</sup>

Interessante ressaltar que essa ligação entre o Direito e a moral não faz com que haja um rompimento com a legitimação do arcabouço jurídico do Estado pela observância de um devido procedimento, racionalmente definido com a finalidade de constituir lei, pelo contrário, se soma: é na concretização, materialização desse procedimento legislativo que as questões morais, inerentes as cargas axiológicas, de personalidade e de sociedade, constituindo o mundo da vida de cada um dos atores políticos que participam do processo, se colocam e se enfrentam.

Por vezes, do decorrer do devido processo legislativo, cargas valorativas de conteúdo plural são expostas, de acordo com a diversidade indivíduos que compõe o parlamento. Nesse processo de construção argumentativa, o enfrentamento de ideias pode trazer o enriquecimento de possibilidades, na medida em que, a soma de duas ou mais ideias pode resultar numa possibilidade não considerada no âmbito individual, ampliando a legitimidade do aspecto legal do Estado Democrático de Direito.

Essa subsunção da razão prática weberiana às latentes questões morais inerentes ao processo comunicativo, onde se materializa os caracteres axiológicos, de personalidade e sociais dos atores que participam do processo de construção das leis é denominada, pela teoria habermasiana, de razão prático moral procedimental.

A razão prático moral procedimental, proposta pela teoria habermasiana, propõe a possibilidade de legitimidade para além da forma: uma legitimidade fundamentada na previsibilidade de procedimentos de argumentações morais no processo de produção de normas jurídicas. Nas palavras de Habermas: “A legalidade só pode produzir legitimidade, na medida em que a ordem jurídica reagir à necessidade de fundamentação resultante da positivação do direito, a saber, na medida em que forem institucionalizados processos de decisão jurídica permeáveis a discursos morais” (HABERMAS, 2003, p. 216).

---

<sup>8</sup> Cf Habermas: “Em um dos casos abordamos um problema sob o ponto de vista que se pergunta sobre qual a regulamentação mais adequada ao interesse equânime de todos os atingidos (sobre “o que é bom para todos”); no outro caso, ponderamos as alternativas de ação a partir da perspectiva de indivíduos ou de coletividade que querem se assegurar de sua identidade, bem como saber que vida devem levar, à luz do que são e do que gostariam de ser (ou seja, querem saber o que é bom para mim, ou para nós, no todo e a longo prazo.” HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro. 2004. p. 313.

Nesse sentido, a legitimidade do exercício do poder do Estado Democrático de Direito, pelo aspecto legal, estaria calcada do processo legislativo, que observe para além dos preceitos formais de elaboração da lei, mas a possibilidade e a efetividade de construção comunicativa e argumentativa.

Um Estado Democrático de Direito seria legítimo na medida em que suas leis fossem construídas através de processo legislativo, onde haja possibilidade concreta e efetiva de debates, exposição das diferentes ideias, assimilação das diversas possibilidades pensadas, exposição e consideração das demandas plurais, tudo isso como decorrência natural do procedimento racional prático de construção da lei.

As questões morais, seriam, assim, partes inerentes, intrínsecas ao conteúdo das leis: decorrem dos caracteres axiológicos, de personalidade e sociais, de cada indivíduo, externalizados, confrontados e somados, na esfera pública do parlamento, de forma a somarem-se e produzirem um todo, um produto convergente, legítimo pela ampla possibilidade comunicativa e argumentativa na construção.

Pode-se notar, inclusive, que, nessa perspectiva, o aspecto legal da legitimidade do exercício do poder no Estado Democrático de Direito confere maior coerência entre a relação entre o Direito, o processo de formação e sua legitimação, através do “parlamento”. O Parlamento não é apenas o local onde os atores se reúnem para observar determinado procedimento, estabelecido previamente, com o intuito de elaborar norma. Parlamento é onde se debate, onde se argumenta.

E é exatamente no enfrentamento de diversas formações culturais, sociais e de personalidade do mundo da vida dos diversos atores políticos que compõe o Congresso Nacional, representando o povo, do qual todo poder emana, no âmbito da produção de normas jurídicas que o processo de formação das leis, como substrato de concretização do agir comunicativo, institui a principal faceta da legitimidade do aspecto legal do Estado Democrático de Direito atual.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Cf Habermas: “É por razões sistemáticas que entendo haver a exigência de uma alocação ‘constitucional patriótica’ do processo democrático, se a podemos chamar assim. O que explica tal exigência é a circunstancia segundo a qual os direitos políticos fundamentais também assume a forma de direitos subjetivos-públicos e podem ser interpretados, portanto, como liberdades subjetivas de ação. Em ordens jurídicas modernas, cabe aos cidadãos do Estado decidir livremente sobre como fazer uso de seus direitos de comunicação e participação. Pode-se sugerir aos cidadãos que se orientem segundo o bem comum, mas não pode transformar tal orientação em obrigação jurídica. Não obstante, ela é necessária em certo grau, já que a atividade legislativa democrática só pode legitimar-se a partir do processo de acordo mútuo ocorrido entre os cidadãos do Estado quanto as regras de convívios entre eles. O paradoxo do surgimento da legitimidade através da legalidade, portanto, se dissipa quando a cultura política dos cidadãos os predisponha não insistir em assumir uma postura de integrantes do mercado interessados em si mesmos e voltados ao

## **5. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: O DIREITO E A POLÍTICA COMO DUAS LÓGICAS COMPLEMENTARES E INDISSOCIÁVEIS E O QUE A TEORIA DA CONSCIÊNCIA MORAL E DA AÇÃO COMUNICATIVA DE HABERMAS TEM A VER COM ISSO**

Enquanto a Ciência Política cuida das relações de poder inerentes a todo o processo de tomada de decisões, a Ciência Jurídica, ao mesmo tempo, serve para orientar essas tomadas de decisão, racionalmente, através de normas a serem observadas para tanto, previamente estabelecidas, e é resultado desse processo político de tomada de decisões.

Por um lado, a Ciência Jurídica é um meio (normas de observância obrigatória) para o fim da concretização da Ciência Política, qual seja, a tomada de decisão. Por outro lado, a Ciência Política é meio (tomada de decisão) para o fim da Ciência Jurídica, na medida em que as tomadas de decisões tornam-se leis e ganham normatividade.

É, também, disso que se trata a complementaridade e indissociabilidade das Ciências Política e Jurídica.

Mas há mais.

Dentro da arena política, o processo de formação das leis se mostra o substrato onde se concretiza a tomada de decisão política com a finalidade específica de construção do arcabouço normativo do Estado.

E, nesse entrelaçamento entre Ciência Política e Jurídica inerente ao processo de formação das leis, a Teoria da Consciência Moral e da Ação Comunicativa de materializa, tornando-se visível aos olhos daqueles que se debruçam sobre o tema.

Em síntese, e de forma didática, a Teoria da Consciência Moral e da Ação Comunicativa parte do pressuposto individual: cada indivíduo carrega consigo seu mundo da vida, composto pela carga valorativa, de personalidade e social que o circunda.

---

sucesso, mas sim, a também fazer uso de suas liberdades que se volta ao acordo mútuo, no sentido kantiano de um ‘uso público da razão’”. HABERMAS, Jürgen, A inclusão do outro. 2004. p. 312.)

A carga valorativa é aquela que representa os valores morais da pessoa, ou seja, o que ele entende por bem e mal, se entende que há bem e mal, e seu posicionamento sobre as mais diversas problemáticas que lhe foram expostas nesse sentido. É fruto de processo cognitivo, onde cada indivíduo se encontra em necessidade de se posicionar sobre o que é certo, errado, ético, precioso.

A carga de personalidade se refere a aspecto inerente a cada pessoa. Representam os traços fortes e fracos que cada pessoa carrega por si só, desde seu nascimento. Diz respeito ao dom e o jeito que cada um tem de se impor perante a si mesmo, e aos outros. São traços como boa oratória, empatia, timidez. Refletem a essência de cada indivíduo.

Já a carga social se refere aos conceitos e sentimentos que o meio impõe e dispõe para cada indivíduo. Constitui um rol de características que derivam de um grupo, sentimentos identitários, que permite que cada indivíduo se identifique como membro de um determinado grupo em detrimento dos outros. Refere-se ao mesmo tempo, em características que unem, já que permitem estabelecer laços grupais, e separam, na medida em que o sentimento de pertencimento a determinado grupo, acaba excluindo a possibilidade de pertencimento aos demais grupos.

Desta feita, cada um dos indivíduos carrega consigo toda essa bagagem, composta por carga de valores, de personalidade e social. Essa bagagem é o que Habermas denomina de “mundo da vida” de cada um.

O peso axiológico do “mundo da vida” se traduz na “Consciência Moral” de cada um.

Ao interagir socialmente com outro indivíduo, no contexto da integração social, os “mundos da vida” de cada um se cruzam, se enfrentam. Um indivíduo, com o âmago de se fazer entender e convencer o outro sobre suas posições e ideias, utiliza sua bagagem de “mundo da vida”, exteriorizando suas cargas através da comunicação:

[...] O mundo da vida constitui, pois, o contexto da situação de ação; ao mesmo tempo, ele fornece os recursos para os processos de interpretação com os quais os participantes da comunicação procuram suprir a carência de entendimento mútuo que surgiu em cada situação de ação.

HABERMAS, Consciência Moral e Agir Comunicativo, 2003, p. 167.

Na comunicação entre indivíduos, concretiza-se o que Habermas chama de “agir orientado pelo entendimento”: cada um articula e desenvolve os melhores argumentos, de acordo com sua bagagem de “mundo da vida”, com o objetivo de se fazer entender e mais, o de construir um argumento forte, suficiente para convencer o outro.

Essa comunicação entre indivíduos, cada qual com seu peculiar mundo da vida lastreada pelo agir orientado pelo entendimento, promove um enfrentamento de argumentos fortes. Daí, pode resultar um processo legítimo de convencimento do outro. Ou ainda, a descoberta de novas hipóteses, ideias e posições a serem tomadas diante das problemáticas.

No processo de formação das leis, substrato de tomada de decisão do Estado sobre o conteúdo normativo a ser acatado, e portanto, genuíno espaço político, a Teoria da Consciência Moral e da Ação Comunicativa se materializa.

Cada um dos atores políticos que participam do processo de formação das leis, expõe sua Consciência Moral, pautando-se pelas cargas valorativas, de personalidade e social do “mundo da vida”, formulando e desenvolvendo seus argumentos mais fortes, com o intuito de se fazer entender e, principalmente, de convencer o outro, no contexto das tomadas de decisões políticas acerca do conteúdo normativo a ser adotado.

Nesse contexto, tudo se concatena: o entrelaçamento entre a Política, o Direito e a Teoria da Consciência Moral e Ação comunicativa, que serve de meio para a construção de um processo de formação de leis legítimo.

## **CAPÍTULO II – A LEGITIMIDADE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS**

No Capítulo anterior, ao tratar da legitimidade para o exercício do poder, tanto no aspecto político democrático, quanto técnico-legal, utilizou-se como pressuposto teórico o de que a legitimidade nada mais é do que um critério, utilizado para se verificar se determinado conteúdo se adequa ao sistema no qual se alega que está inserido.

Nesse contexto, analisando a legitimidade como condição necessária ao exercício do poder, o pressuposto da legitimidade serve como critério para a verificar se a forma de exercício do poder é adequada ao sistema político democrático, ao Estado Democrático de Direito.

Entretanto, como bem salienta Habermas: “Existe, todavia, uma diferença entre a legitimidade dos direitos e uma legitimidade de uma ordem de dominação, entre a legitimidade de processos de normatização e a legitimação do exercício do poder político.” (HABERMAS, 2003, v. I, p. 169).

A legitimidade do Direito, “como aquilo que o legislador, democraticamente ou não, estabelece como direito”, ou como aquela que depende do reconhecimento, pela sociedade, de que um determinado conteúdo normativo é cogente e impõe a subordinação da sociedade ao seu conteúdo, se difere da legitimidade da formação do conteúdo normativo, enquanto tomada de decisão de atores políticos que deve ser pautada por normas previamente estabelecidas para tanto<sup>10</sup>. (HABERMAS, 2003, P. 193).

O que importa agora é a legitimidade do processo de formação das leis, ou nas palavras de Habermas, a “legitimidade da formação do conteúdo normativo”.

No âmbito da legitimidade do processo de formação das leis, o pressuposto da legitimidade reverbera um verdadeiro critério, utilizado para avaliar quais atos e formas devem ser inseridas no conjunto de atos que são necessários para a formação de um procedimento de formação das leis.

## **1. A LEGITIMIDADE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS PELA LEGALIDADE**

Em essência e primordialmente, o que confere legitimidade para o processo de formação das leis é a racionalidade inerente ao sistema político que serve para as tomadas de decisões no âmbito das escolhas do conteúdo normativo a ser contemplado no arcabouço jurídico que deve reger o Estado Democrático de Direito.

A legitimidade tem lastro na racionalidade, como um esforço cognitivo, especificamente voltado para a construção de parâmetros e diretrizes a serem considerados na fixação dos atos e formas que devem ser essenciais ao processo de formação das leis. E para além disso, os esforços cognitivos devem ser propositalmente e ferrenhamente voltados para a instrumentalização racional de um processo que tem

---

<sup>10</sup> Nas palavras de Habermas: “Max Weber interpreta as ordens estatais das sociedades ocidentais modernas como desdobramentos da “dominação legal. Porque a sua legitimidade depende da fé na legalidade do exercício do poder.” HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre a facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. Vol. II, p. 193.

como fim único e exclusivo, formar normas. Em resumo, é a ideia que Habermas desenvolve com a nome de “racionalidade instrumental weberiana”, como uma “exigência metódica para uma fundamentação procedimental do direito” (HABERMAS, 2003, vol. II, p. 194 e ss).

Os esforços cognitivos racionalmente voltados para a elaboração e determinação dos atos e formas que devem compor o processo de formação das leis, e posterior positivação desse processo, com a fixação e imposição desse conteúdo a ser observado em todas as vezes que os legisladores exercerem seu poder de tomar as decisões daquilo que deve ou não ser contemplado no conteúdo das leis: refletem a racionalidade e a legalidade que conferem, nesse primeiro momento, legitimidade ao processo de formação das leis.

Ademais, no âmbito do Estado Democrático de Direito, os sujeitos que devem voltar seus esforços para estabelecer esse procedimento, ou seja, aqueles que detém a autoridade para verdadeiramente impor o procedimento, com seu conjunto de atos e formas a serem observados para a escolha do conteúdo normativo geral que irá reger a sociedade como um todo, são legitimados através do sistema político democrático, ou seja, tem lastro no princípio da soberania popular: “Com o auxílio dos direitos que garantem aos cidadãos o exercício de sua autonomia política, deve ser possível explicar o paradoxo do surgimento da legitimidade a partir da legalidade”. (HABERMAS, 2003, p. 115).

Através do sistema político democrático, a sociedade elege seus representantes (e aí ressalta-se mais uma vez a importância dos pressupostos de legitimidade ligados a representação, questões eleitorais e partidárias, embora tais pressupostos não estejam em foco nessa pesquisa), e estes, por sua vez, serão os sujeitos legitimados para elaboração e fixação dos padrões formais que deverão ser necessariamente observados na produção das normas jurídicas. Sobre o caráter democrático de escolha dos representantes como fonte de legitimidade da elaboração racional do procedimento formador da lei, assim explanou Habermas: “Estas (as normas) obtêm sua legitimidade através de um processo legislativo que por sua vez se apoia no princípio da soberania do povo”. (HABERMAS, 2003, p. 114-115).

Isso significa que, no âmbito do Estado Democrático de Direito, inicialmente, a legitimidade do processo de formação das leis depende da escolha dos representantes da sociedade com observância dos preceitos do sistema político democrático. Indo além, depende ainda, da racionalidade, de esforços cognitivos voltados para elaboração de um

conjunto de atos e formas suficientes para a escolha do conteúdo normativo a ser contemplado na norma. E, depende também, da positividade desse procedimento, da existência de um procedimento devidamente impositivo, em forma de lei.

A legitimidade do processo de formação das leis pela legalidade, refere-se, portanto, a previsão positivada de um procedimento a ser observado pelos legisladores, quando do exercício do poder de elaboração das leis.

## **2. A LEGITIMIDADE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS PARA ALÉM DA LEGALIDADE: A PREVISIBILIDADE DE PROCEDIMENTOS DE ARGUMENTAÇÕES MORAIS – “RAZÃO PRÁTICO MORAL PROCEDIMENTAL”.**

A formação das leis, processo político genuíno, representa a concretização de todo um procedimento necessário para que se concretizem as principais decisões políticas do Estado. É no substrato político da formação das leis, que se percorre todo caminho cognitivo que desemboca nas principais escolhas do Estado Democrático de Direito: quais são as prioridades da sociedade, quais devem ser as diretrizes e bases que servem para fundamentar e regular o convívio pacífico.

Nesse contexto, os legisladores, atores essenciais do processo de formação das leis, enfrentam-se a si mesmos, cada qual percorrendo as considerações e ponderações individuais que se fazem suficiente para, de acordo com as peculiaridades inerentes à materialização de cada um de seus “mundo da vida” (carga valorativa, de personalidade e social de cada um), tomarem sua posição individual diante das problemáticas a serem regulamentadas.

Os legisladores enfrentam ainda, uns aos outros, materializando a “Teoria da ação comunicativa” de Habermas. Desta feita, o processo de formação das leis, genuinamente tomada de decisão política, consiste numa racionalização do mundo da vida de cada um

dos participantes do processo, e, para além disso, do entrelaçamento dos argumentos, através da ação comunicativa. (Habermas, Teoria da ação comunicativa, p. )

No âmbito dos debates e discussões acerca das problemáticas a serem regulamentadas, os atores do processo de formação das leis concretizam o que Habermas chama de “agir orientado pelo entendimento”. Isso porque, em seus discursos, utilizam o medium da linguística não só para se fazerem entender, estabelecendo sua linha cognitiva individual sobre determinada questão, como, para além disso, tentarem convencer seus pares de que seu raciocínio é correto, ou de que representam a melhor solução para a questão enfrentada, construindo assim, um consenso sobre a temática. Adotam o que a teoria habermasiana define como “enfoque performativo” para a exposição de seus argumentos. (HABERMAS, 2003, p.20).

No substrato do processo de formação das leis, a ação comunicativa representa o “processo intersubjetivo, mediado linguisticamente, por meio do qual os autores estabelecem suas relações interpessoais, põe em dúvida e reinterpreta suas normas, coordenam sua interação, negociando definições da situação e chegando a um acordo”. (ARATO; COHEN, XXXX, p. 489)

Introduzindo os laços que unem Política e Direito através da Ação Comunicativa, Habermas estabelece um pressuposto primordial de suma importância: a Ação Comunicativa é concretizada, efetivamente, através do médium da linguagem.

Ao pensar na concretização da Ação Comunicativa, Habermas estabelece uma linha procedimental do pensamento. Do nascimento da ideia, do ideal, permeado pelas características peculiares de cada um dos mundos da vida de cada indivíduo que participa da interação, à formação do pensamento e de sua exteriorização, através de uma preposição, chegando à crítica intrínseca e essencial sobre a validade da pretensão. Dessa forma, a exteriorização das ideias, dos pensamentos, através de preposições concretiza a Ação Comunicativa. (HABERMAS, .....)

O mundo da vida, que sustenta e fundamenta as ideias e pensamentos dos indivíduos, consiste num arcabouço personalíssimo de características individuais e de grupo, didaticamente divididas por Habermas em três esferas.

A teoria habermasiana propõe três componentes que estruturam o mundo da vida: o cultural (acervos de saber, pressupostos de interpretação), o social (as organizações legítimas através das quais os indivíduos ponderam sua pertinência nos diferentes grupos, assegurando solidariedade) e a personalidade (competências que tornam o sujeito capaz

de linguagem de ação, que capacitam os sujeitos a participarem do processo de entendimento e neles afirmarem sua própria identidade). (NEVES, .....)

Dessa forma, a Ação Comunicativa se mostra, basicamente, enquanto exteriorização do mundo da vida, em duas facetas: uma “ampla”, onde se concretiza a ação comunicativa nos mais diversos e cotidianos contextos, e uma mais “restrita”, que se concretiza nos Sistemas.

Para Habermas, os Sistemas são esferas auto-reguladas de intermediação da ação comunicativa, do agir racional com respeito a fins. Concordando e utilizando a terminologia de Marcelo Neves, essa ação comunicativa concretizada nos sistemas passa a ser chamada de Agir Instrumental Estratégico. (NEVES, .....)

A diferenciação se fundamenta a partir da distinta intenção do interlocutor ao exteriorizar seu pensamento, e, conseqüentemente, seu mundo da vida. Se de um lado a ação comunicativa pode se dar nos contextos mais cotidianos, por outro lado, ela pode consistir numa ação estratégica, instrumental, orientado para a busca do êxito de uma determinada ideia, dentro do pano de fundo dos sistemas.

Em que se pese a importância e o impacto do sistema “Dinheiro” para o desenvolvimento dos pressupostos de legitimidade da democracia contemporânea, o que verdadeiramente interessa para a presente pesquisa é a concretização da Ação Comunicativa no sistema de Poder.

É o Sistema “Poder” que corresponde ao pano de fundo da arena política onde se concretiza o agir instrumental estratégico com intuito de exteriorização do mundo da vida, orientado para o entendimento e o êxito, principalmente no âmbito da formação das vontades e preferências políticas que serão contempladas no conteúdo normativo a ser formado.

Assim se dá o entrelaçamento da Política com o Direito: a Política (Sistema “Poder) seria o espaço de concretização do agir instrumental estratégico, exteriorizando a diversidade de mundos da vida no processo de formação de preferências e vontades que devem servir de fundamento para o processo de formação da lei, para a construção do sistema jurídico, ou seja, do Direito.<sup>11</sup>

Dessa forma, a partir dessa relação de simbiose entre a Política e o Direito, o processo de formação das leis se torna espaço de intensa relevância. A arena legislativa

---

<sup>11</sup> Cf.: “Nessa perspectiva, as formas de comunicação da formação política da vontade no Estado de direito, da legislação e da jurisprudência, aparecem como partes de um processo mais amplo de racionalização dos mundos da vida de sociedade modernas pressionadas pelos imperativos sistêmicos”. P. 22

passa a constituir espaço onde a Ação Comunicativa, na sua faceta de agir instrumental estratégico, se concretiza com o intuito específico de promover as escolhas e estabelecer as preferências políticas.

## **2.1 O problema enfrentado por Habermas: a tensão entre a facticidade e a validade da lei**

O ponto de partida para a compreensão do questionamento de Habermas é distinção entre a razão prática e a razão comunicativa<sup>12</sup>, até porque, o que o autor propõe é substituir a razão prática pela comunicativa. (HABERMAS, 2003, vol. I, p. 19)

Enquanto a razão prática representa uma fonte de normas do agir, com lastro no direito natural “que deve configurar normativamente a única e correta ordem política e social” (HABERMAS, 2003, vol. I, p. 19). A razão prática é a ação motivada pela consequência. O indivíduo, pondera, operacionalizando um cálculo racional: parte da consequência/resultado que ele deseja, e estabelece os procedimentos necessários para se chegar ao resultado. A razão prática oferece, portanto, a fundamentação da ação orientada com respeito à fins.

Por sua vez, a razão comunicativa é exteriorização de pensamentos, traduzidos em pressupostos de validade, ou seja, é ação concretizada através do médium linguístico, com o objetivo simples de fazer-se entender, ou seja, não há uma orientação da forma como o ator deve agir na razão comunicativa. Nas palavras de Habermas: “O conceito do agir comunicativo atribui às forças ilocucionárias da linguagem orientada pelo entendimento a função importante de coordenação da ação.” (HABERMAS, 2003, vol I, p. 25)

O que a razão comunicativa impõe, normativamente, é a necessidade de correspondência entre as idealizações e pretensões, entre significantes e significados:

Qualquer um que se utilize de uma linguagem natural, a fim de entender-se como destinatário sobre algo no mundo, vê-se forçado a adotar um enfoque performativo e a aceitar determinados pressupostos. Entre outras coisas, ele tem que tomar como ponto de partida, que os participantes perseguem, sem reservas, seus fins ilocucionários, ligam seu consenso ao reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade criticáveis, revelando a disposição de aceitar obrigatoriedades relevantes para as consequências da interação e que resultam de um consenso (HABERMAS, 2003, vol. I, p. 21).

---

<sup>12</sup> Nas palavras de Habermas: “A razão comunicativa distingue-se por não estar adstrita a nenhum ator singular, nem a um macro sujeito sociopolítico. O que torna a razão comunicativa possível é o médium linguístico através do qual as interações se interligam e as formas de vida se estruturam.

Sem oferecer normas de agir, a razão comunicativa se operacionaliza através da exteriorização de pensamentos e ideias, inseridas nas preposições. Por sua vez, essas preposições formuladas por um interlocutor são questionadas e criticadas por um intérprete, que deve aferir a validade da pretensão.

É nesse objetivo de reconhecimento intersubjetivo de validade das preposições que os interlocutores encontram o que pode ser um substitutivo da antiga fonte de normas do agir pertencentes à razão prática: o objetivo de fazer-se entender e de promover seus pensamentos e ideias passa a ser a finalidade da ação.

Entretanto, há que se entender que a razão comunicativa substitui apenas em parte a normatividade da razão prática: “A normatividade no sentido da orientação obrigatória do agir não coincide com a racionalidade do agir orientado pelo entendimento em seu todo.” Isso porque, a racionalidade e a normatividade se cruzam e se entrelaçam no campo da razão comunicativa, especificamente no âmbito da fundamentação das intelecções morais: no momento em que um determinado conteúdo exposto através da linguística passa por aferição de validade pelos demais interlocutores. (HABERMAS, 2003, vol. I, p.21).

E é exatamente dessa faceta de normatividade que, encontra seu espaço dentro da razão comunicativa, embora não seja seu objeto final, que a concretização do procedimento do agir comunicativo, através do agir instrumental estratégico, que reside a questão que intitula a obra de Habermas: a tensão entre a facticidade e a validade das pretensões.

A problemática está justamente na concretização da razão comunicativa através do médium linguístico: “A tensão entre ideia e realidade irrompe na própria facticidade de formas de vida estruturadas linguisticamente”. (HABERMAS, 2003, vol. I, p. 21).

O processo de exteriorização do pensamento, através de uma preposição, alvo de críticas sobre sua validade, é permeado por diversas possibilidades de tensão entre a real intenção de exteriorização do interlocutor e o que o intérprete acabou por compreender.

São várias as possibilidades de tensão. Desde a tensão intersubjetiva, intrínseca ao processo de formação da preposição do próprio interlocutor, que pode se dar entre o significante e o significado, até a tensão de interpretação da mensagem intencionada pelo interlocutor e a compreendida pelo intérprete.

O termo “tensão”, apesar de provocar a sensação de efeitos negativos, é utilizado por Habermas, com a intenção de demonstrar a possibilidade de haver uma não correspondência entre o pensamento e a pretensão formulada, ou ainda, entre a pretensão

formulada e a mensagem interpretada. O autor ressalta que essa possível não correspondência de significados, não necessariamente traz prejuízos ao sistema democrático fundamentado pela teoria da Ação Comunicativa.

A par do processo de aprendizagem que decorre da simples concretização da ação comunicativa (agir instrumental estratégico), na medida em que interlocutores e intérpretes somam e dividem os arcabouços substanciais dos seus diferentes mundos da vida, Habermas estabelece, nessa possibilidade de discrepância entre significantes e significados, a possibilidade de mais um processo de aprendizado.

A tensão entre a preposição formulada, seu real significado, e sua interpretação, pode resultar numa nova preposição, não pensada por nenhum dos participantes da interação. O aprendizado decorreria, portanto, do surgimento de uma nova alternativa para o problema enfrentado, que, essencialmente, não havia sido pensada no interior da ação instrumental estratégica.

Sendo inerente, pensada e, inclusive, positiva para a concretização do agir instrumental estratégico, a tensão entre a facticidade e a validade das preposições adquire facetas que transcendem o agir orientado pelo entendimento.

No seio do processo de formação das leis, essa tensão entre a facticidade e a validade é mote imprescindível para a compreensão dos elementos essenciais de concretização do processo. Isso porque, no âmbito da construção das preferências e escolhas políticas dentro do Sistema “Poder”, representado pela arena legislativa, a tensão entre a facticidade e a validade das preposições é reverberada no resultado do processo de interação social que concretiza o agir instrumental estratégico, no âmbito do processo de formação das leis.

Quando os legisladores se deparam com a necessidade de criticarem pretensões, e dizerem sim ou não a determinada matéria em análise para figurar o conteúdo normativo que deve reger o Estado Democrático de Direito, essa tensão entre a facticidade e a validade das pretensões, “coloca exigências elevadas para a manutenção da ordem social” (HABERMAS, 2003, vol. I, p. 26).

São as pretensões criticadas, e acolhidas em decorrência do processo do agir comunicativo, do agir instrumental estratégico, dentro do processo de formação das leis, que servem, depois para amortizar as instabilidades inerentes ao impacto da norma formada no cotidiano da sociabilização: “O mundo da vida, as instituições que surgem naturalmente e o direito tem que amortizar as instabilidades de um tipo de socialização

que se realiza através das tomadas de posição – em termos de sim/não – com relação a pretensões de validade criticáveis”. (HABERMAS, 2003, vol. I, p. 26).

Sendo assim, na perspectiva da Teoria da Ação Comunicativa, o Direito tem dupla relação com essa tensão entre a facticidade e a validade proposta por Habermas: (...) “existe uma tensão entre a facticidade e a validade permeando o sistema de direitos em sua totalidade, característica do modo ambivalente da validade jurídica.” (HABERMAS, 2003, vol. I, p. 113.).

Se por um lado o Direito nasce na interação social onde se concretiza o agir instrumental estratégico, permeado pela tensão entre a facticidade e a validade das proposições propostas e interpretadas pelos legisladores, por outro lado, é o Direito que se apresenta como o médium para a mediação do conflito entre a facticidade e a validade inerente a organização social e política.

E é exatamente nesse nascimento do direito, no seio do processo de formação das leis que mais uma vez a tensão entre a facticidade e a validade das proposições consegue ser superada pela outra faceta normativa da norma: o próprio direito, especificamente as normas previamente estabelecidas que ditam ao atos e formas essências para o desenvolvimento do processo legislativo, serve para enfrentar e superar a tensão.

Nas palavras de Habermas:

E, ao optar por isso, envolve-se num problema: como explicar a possibilidade de reprodução da sociedade num solo tão frágil como é o das pretensões de validade transcendentais? O médium do direito apresenta-se como candidato para tal explicação, especialmente na figura moderna do direito positivo.” (HABERMAS, 2003, vol. I, p. 25).

É o direito positivado, especificamente aquele que serve para regular o processo legislativo, que tem a função de mediar essa tensão entre a facticidade e a validade das pretensões que compõe os debates inerentes ao processo de tomada de decisão acerca do conteúdo normativo a ser acolhido.

A partir da existência de regras previamente estabelecidas que regem os atos e formas do processo de formação das leis, os debates inerentes ao processo legislativo passam a ser voltados para o trabalho fim dos legisladores, qual seja, se fazer compreender, propor novas ideias alternativas, tentar convencer seus pares e, por fim, chegar a um consenso.

Esse consenso não significa mera aceitação de todos os participantes acerca do determinado argumento de um certo ator político. Para além disso, esse consenso é fruto da concretização do agir comunicativo, do agir instrumental estratégico, e,

principalmente, da própria tensão entre facticidade e a validade de pretensões de validade transcendente, que por vezes, é capaz de promover ideias novas, decorrentes da somatória de ideias de um ou mais participantes, ou até mesmo fruto de interpretação diferente daquela que o interlocutor intencionou. (HABERMAS, .....)

O consenso, tal como proposto pela teoria habermasiana, nada mais é do que o resultado de um árduo e longo processo, de verdadeiras interações entre diversas pretensões de validade, carregadas pelas mais diferentes cargas de mundo da vida, dos vários participantes do processo de formação das leis, que sofrem e superam a tensão entre a facticidade e a validade.

Superam, justamente porque, o consenso não depende de validade de uma pretensão em detrimento de outra, ou da exata correspondência entre uma pretensão e sua facticidade: o consenso é resultado da própria tensão entre facticidade e validade, que se desenvolve no bojo do processo de formação das leis, amparado pela normatividade inerente a um código positivado de leis. (HABERMAS, A inclusão do outro. 2004. p. 312/313).

Isso significa que, o direito positivo, estabelecido para regular detalhadamente, cada ato e forma que compõe o processo legislativo, através de sua normatividade que conduz os debates, é capaz de servir a formação de consenso sobre determinada matéria. E, é exatamente esse processo de formação de consenso, detalhadamente descrito e previsto pelo direito positivo que rege o processo de formação das leis, que serve de médium para a superação da problemática da tensão entre a facticidade e a validade.

Ademais, a formação do consenso como forma de superação da tensão entre a facticidade e a validade das pretensões, serve, ainda, à outra faceta do processo de formação das leis: quando os interlocutores se propõem a argumentar sobre determinada questão, se deparam com a questão fundamental da forma com que o argumento vai ser recebido. Isso porque, o agir instrumental estratégico não se vale apenas da motivação fim, da finalidade em si da ação comunicativa ali exposta, como se percebe da racionalidade instrumental weberiana. O agir instrumental estratégico se pauta pela necessidade de se fazer convencer, ou, de alguma forma, o argumento ali apresentado esteja contemplado no consenso formado posteriormente:

[...] Pois os processos decisórios e de aconselhamento precisam ser instaurados de tal maneira que os discursos e negociações funcionem como filtros e deixem passar somente os temas e contribuições que devam “contar” para a tomada de decisão.

HABERMAS, A inclusão do outro, 2004, p. 312.

Supondo que os legisladores estivessem debatendo um projeto de lei que envolva questões ambientais, e que, um dos pontos principais do projeto seja uma proposta de aumentar área de preservação, incluindo novo tipo de área. Supondo que um dos legisladores seja proprietário de uma fazenda, onde se encontra o novo tipo de área a ser incluída na preservação. Por interesse pessoal, o legislador quer expor pretensão de validade no sentido de ser contrário ao projeto de lei, vez que prejudicaria a ele próprio. Esse agir configuraria a racionalidade instrumental weberiana com respeito a fins. Entretanto, se esse for o argumento dele, o de que é contrário pois prejudica seus interesses pessoais, seu argumento será considerado inválido pelos seus pares, e portanto, o legislador não atingirá seu objetivo. Mas, ao invés de declarar sua posição fundamentada em interesses pessoais, o legislador pode procurar construir argumentos fortes, que sejam capazes de embasar sua posição contrária a inclusão de novo tipo de área na preservação: a desvantagem econômica pela improdutividade, os encargos administrativos inerentes a fiscalização, entre outros. Esse agir comunicativo configuraria o agir instrumental estratégico, com a terminologia de Marcelo Neves. (NEVES, .....)

Nesse contexto, o consenso será construído a partir das argumentações favoráveis e contrárias, no seio do processo legislativo previamente estabelecido e devidamente positivado, através da concretização da ação comunicativa, mas que leva em conta a aceitabilidade das argumentações dos legisladores pelos seus pares. E, essa aceitabilidade decorrer de questão imprescindível, também enfrentada por Habermas, qual seja, o intrínseco entrelaçamento entre a formação das leis e a moral.

## **2.2. A necessidade de reconstrução da auto compreensão da ordem jurídica: o entrelaçamento do direito e da moral: a razão prático moral**

Quando o legislador pondera a forma com que seu argumento será recebido e interpretado pelos seus pares, buscando agir com instrumentalidade, mas acima de tudo estrategicamente, no sentido de expor argumentos capazes de serem aceitos e validados, em detrimento de outro, o que se percebe é que existe um forte juízo moral dos valores ali envolvidos.

Isso significa que, a necessidade de validação de determinada pretensão, pelos demais interlocutores do processo legislativo, afasta a ideia de que a racionalidade do agir estaria intrinsecamente ligada a neutralidade. (HABERMAS, 2003, vol. II, p. 197).

Com isso, a introdução da ideia de ação comunicativa, através do princípio do discurso, no seio do processo de formação das leis é capaz de afastar a ideia de neutralidade da norma, na forma como propunha Weber.

Conforme descreve a teoria de Habermas, a racionalidade instrumental weberiana emana a ideia de que a existência de um procedimento estabelecido e positivado previamente, capaz de disciplinar os atos e formas que compõe o processo de formação das leis, seria instrumento apto e suficiente para a construção de arcabouço jurídico de forma legítima e neutra, sem utilizar de qualquer juízo de valores morais.

Nas palavras de Habermas: “Esta ideia pressupõe que as qualidades formais do direito, que Max Weber toma de empréstimo à compreensão formalista do direito, são ‘racionais’ num sentido rigorosamente neutro do ponto de vista moral.” (HABERMAS, 2003, vol. II, p. 197).

Desta feita, observando os parâmetros legais previamente estabelecidos para a formação da lei, não se faz necessário o juízo de valor moral. Ao se debruçar sobre determinada situação hipotética, que seja contemplada no bojo de projeto de lei, o legislador deve, sem emitir seu juízo de valor pessoal, observar o devido processo legislativo, e assim, seria capaz de construir um direito neutro e legítimo.

Daí, inclusive, de acordo com a racionalidade instrumental weberiana, afirmar que a possibilidade de os legisladores prosseguirem no processo de formação das leis impulsionados por algum argumento moral poderia macular a racionalidade do direito, e portanto, pressupostos de sua legitimidade: “Disso resultou a afirmação crítica, segunda a qual, o estabelecimento de um nexos interno entre direito e moral destrói a racionalidade que habita no médium do direito enquanto tal.” (HABERMAS, 2003, vol. II, p. 197).

Entretanto, mesmo sendo capaz de afastar a noção de neutralidade da norma, a inserção dos ditames da teoria da ação comunicativa e do princípio do discurso não são capazes de desfazer a intrínseca conexão entre a legitimidade do processo de formação das leis e sua racionalidade, instrumentalidade. Há que se ponderar que o necessário e intrínseco debate moral deve se desenvolver com observância do devido processo de formação das leis, positivamente estabelecido.

Nas palavras de Habermas:

Por conseguinte, se as qualidades formais do direito são encontráveis na dimensão dos processos institucionalizados juridicamente, e se esses processos regulam discursos jurídicos que, por seu turno, são permeáveis a argumentos morais, então pode-se adotar a seguinte hipótese: a legitimidade pode ser obtida através da legalidade, na medida em que os processos para a produção de normas jurídicas são racionais no sentido de uma razão prático-moral procedimental. A legitimidade da legalidade resulta no entrelaçamento entre processos jurídicos e uma argumentação moral que obedece a sua própria racionalidade procedimental. (HABERMAS, 2003, vol. II, p. 203.)

Isso significa que, diante de cada situação hipotética a ser contemplada por norma, o legislador deve sim levar em conta todos os aspectos do seu mundo da vida, formulando uma pretensão de acordo com seu juízo de valor moral, e mais: deve considerar a forma com que sua pretensão de validade enfrentou a tensão entre a facticidade e a validade, e mais a frente, fazer outro juízo de valor no sentido de estar sensível a uma pretensão mais adequada, que tenha sido formulada por algum de seus pares, ou mesmo, pelo próprio procedimento de discussões e debates.

As questões morais a serem consideradas no seio do processo de formação de uma lei, devem ser levantadas e enfrentadas, mas sempre observando o procedimento estabelecido para tanto. Ou seja, o exercício cognitivo que leva em conta questões morais deve ser desenvolvido de acordo com os atos e formas previamente estabelecidos e positivados como devido processo legislativo, de formação das leis.

A partir dessas considerações teóricas, fundamentando-se nas teorias do princípio da soberania e no princípio do discurso, Habermas propõe a reconstrução da auto compreensão do Direito.

Num primeiro momento, a reconstrução da auto compreensão do Direito estaria fundamentada no entrelaçamento da moral e do direito, tendo como substrato para esse entrelaçamento o próprio processo de formação das leis previamente estabelecido e positivado, de onde se aúfere a racionalidade do direito: “(...) a legitimidade da legalidade não pode ser explicada a partir de uma racionalidade autônoma, inserida da forma jurídica isenta de moral; ela resulta, ao invés disso, de uma relação interna entre o direito e a moral” (HABERMAS, 2003, vol. II, p. 202.)

E, num segundo momento, essa reconstrução da auto compreensão do Direito tem lastro no princípio da soberania popular: não há que se falar em imposição de um determinado juízo de valor moral, na medida em que as tomadas de decisão acerca de qual conteúdo normativo vai ser contemplado na norma, são feitas por legisladores, representantes do povo legitimamente eleitos através do sistema político democrático.

A ordem da sociedade está à disposição da formação democrática da vontade do povo em geral. O Estado democrático vale como centro de uma sociedade que se transforme e se autodetermina. A forma do direito serve apenas para transformar políticas de reformas em decisões vinculantes. O direito não possui estrutura própria

### **3. A LEGITIMIDADE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS PARA ALÉM DA LEGALIDADE E DA “RAZÃO PRÁTICO MORAL”: A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL**

Para além da concretização do Agir Comunicativo no processo de formação das leis, Habermas destaca a necessidade de observância de outros fatores na concretização do agir instrumental estratégico na arena legislativa, para que o sistema democrático seja legítimo, em consonância com a realidade atual de um Estado Democrático de Direito.

O autor considera uma nova variável como pressuposto de legitimidade do processo de formação das leis: a participação dos indivíduos que serão afetados pela futura lei, na interação, no processo de concretização do agir instrumental estratégico na arena legislativa:

[...] o processo legislativo democrático precisa confrontar seus participantes com as expectativas normativas das orientações do bem da comunidade, porque ele próprio tem que extrair sua força legitimadora do processo de um entendimento dos cidadãos sobre regras de sua convivência. (HABERMAS, 2003, vol. II, p. 240)

É pelo fato de existir uma pluralidade de composições das três esferas que estruturam os mundos da vida de cada indivíduo (cultura, sociedade e personalidade), e, portanto, uma realidade multicultural de sociedade, com demandas genéricas, capazes de contemplar a todos e, concomitantemente, demandas bastante específicas, capazes de contemplar as características peculiares de grupos dos indivíduos, que se faz necessária a participação direta no processo de formação das leis, das clivagens sociais que possivelmente poderão ser atingidas pela futura lei.

Nesse contexto, o processo de formação da lei na realidade contemporânea democrática, deve garantir a permeabilidade às mais diferentes demandas da sociedade civil. Para tanto, a teoria de Habermas traz como novo pressuposto de legitimidade do sistema democrático a permeabilidade institucional do processo de formação das leis à todos os possíveis atingidos pela mesma.

Ao debruçar-se sobre o tema da “ética do discurso”, Habermas afirma:

[...] Toda norma válida encontraria o assentimento de todos os concernidos, se eles pudessem participar de um Discurso prático. A ética do discurso não dá nenhuma orientação conteudística, mas sim, um procedimento rico de pressupostos, que deve garantir a imparcialidade da formação do juízo. O Discurso prático é um processo, não para a produção de normas justificadas, mas para o exame de validade de normas consideradas hipoteticamente. (HABERMAS, *Consciência Moral e Agir Comunicativo*, 2003, p. 148).

Isso significa que a legitimidade depende do estabelecimento e da observância de procedimentos, dentro do Sistema de Poder, para que seja possível e garantida a exteriorização dos mais diferentes e peculiares mundos da vida por meio dos pressupostos de validade de normas consideradas hipoteticamente, através da concretização da Ação Comunicativa, na formação das preferências e vontades, com o intuito de construir um sistema jurídico adequado à realidade de uma sociedade complexa e multicultural.

Desta feita, como um dos pressupostos de legitimidade do sistema democrático de acordo com Habermas tem-se a flagrante necessidade de participação da sociedade civil, enquanto possíveis atingidos pela lei, no processo de formação sua formação, utilizando o médium da política para a construção de um direito legítimo. Nas palavras de Habermas: “sob as condições do pluralismo social e de visões de mundo, é o processo democrático que confere força legitimadora ao processo de criação do direito”. (HABERMAS, *A inclusão do outro*, 2004, p. 300).

A sociedade civil, como espaço de concretização dos valores culturais e de personalidade – do mundo da vida - dos indivíduos (mesmo que permeado pelos meios do dinheiro e do poder), e, como resultado dessa interação, de formação de um conteúdo normativo mínimo, através do agir comunicativo; constrói e consolida, no Estado moderno, o conteúdo a ser observado pelas normas a serem impostas pelo Estado.

A legitimidade do sistema legal não depende mais, única e exclusivamente da observância de um determinado procedimento pré-estabelecido (racionalidade instrumental weberiana), somado a previsão de procedimentos voltados a argumentações morais.

A legitimidade passa a depender, também e principalmente, da abertura do processo de formação da lei para as demandas sociais, reverberadas na esfera da sociedade civil, através do agir comunicativo.

Ou seja, um novo e imprescindível pressuposto entra em cena para conferir a legitimidade para o sistema normativo: as diferentes demandas dos variados setores da sociedade civil, permeada por conteúdo moral resultante da interação do mundo da vida de cada indivíduo, que floresce pelo agir comunicativo no espaço de interação da sociedade civil, deve ser observado no processo de formação da lei (razão prática-moral habermasiana).

A concepção pós-tradicional da sociedade civil, de acordo com Cohen e Arato, observaria uma interpenetração entre os sistemas e o mundo da vida, interpenetração traduzida por questões de princípios normativos. (ARATO, COHEN, 2000, p. 487)

O mundo da vida é o conjunto de aspectos individuais, intersubjetivos dos indivíduos, categorizados por Habermas em aspectos culturais, de sociedade e de personalidade. Esse conjunto de aspectos individuais é exteriorizado no processo de interação social, inclusive no processo de formação das leis, através da ação comunicativa.

O que deve ser observado é que existem outras formas de interações que não dizem respeito a ação econômica ou a ação política. São interações que ocorrem dentro da esfera da sociedade, através da exteriorização do mundo da vida, pelo agir comunicativo, que acabam por evidenciar a formação de um conteúdo comum, verdadeiras tradições, reconhecidas implicitamente, como a língua, os costumes e a cultura, caracteres de identidade.

A ação comunicativa, como instrumento de exteriorização do mundo da vida, reflete um processo intersubjetivo, mediado linguisticamente, por meio do qual os autores estabelecem suas relações interpessoais, põe em dúvida e reinterpreta suas normas, coordenam sua interação, negociando definições da situação e chegando a um acordo. (ARATO, COHEN, 2000, p. 489)

Na complementação da teoria tradicional pela teoria habermasiana, os sistemas, representados pelos meios poder e dinheiro, (Estado e mercado) impactam e influenciam os aspectos que constituem o mundo da vida dos indivíduos, o que Habermas chama de “colonização do mundo da vida”.

De acordo com Cohen e Arato, essa permeabilidade do dinheiro e do poder (Estado) no mundo da vida se dá através da lei civil e da lei pública. (ARATO, COHEN, 2000, p. 490)

A concepção pós tradicional de sociedade civil, trazida por Cohen e Arato pode ser resumida da seguinte forma: afirma-se o caráter basicamente tripartite de grandes esferas de interação: o Estado, a sociedade e o mercado; constata-se a existência de um tecido, um emaranhado de inter-relações, que não estão contempladas nas categorias das grandes esferas. Soma-se, então, a teoria habermasiana, separando, metodologicamente dois aspectos distintos: de um lado os sistemas (Estado e mercado – poder e dinheiro), e de outro o mundo da vida, que se concretiza nesse emaranhado de inter-relações, através da ação comunicativa, e que tem como consequência a construção, reconhecimento e a consolidação de valores, tradições, culturas.

Atente-se para a principal consequência da reconstrução da concepção de sociedade civil de Cohen e Arato: nova faceta da sociedade civil, como um espaço de construção, reconhecimento e consolidação de valores, culturas: “De gran importancia para una teoría de la sociedad civil és la penetración de la estructura moderna del mundo da vida em lãs instituciones legales y la práctica legal, mediante las formas de uma esfera de valores culturales diferenciada-moral-legalmente”. (ARATO, COHEN, 2000. p. 490).

A sociedade civil passa a ser um espaço onde o mundo da vida, reproduzido comunicativamente, dentro da esfera pública, promove o compartilhamento de conteúdo normativo.

O conteúdo normativo se refere aos valores morais que passam a ser construídos, consolidados e afirmados, por meio da ação comunicativa, e que, como resultado do processo de interação, no emaranhado de inter-relações, apresenta um caráter de consenso, no sentido de que é o conteúdo axiológico mínimo, do qual os indivíduos estão de acordo, se não pelo conteúdo, pelo processo democrático de construção operacionalizado pelo agir comunicativo.

Esse caráter de consenso, tal como o consenso na arena política, pode ser fruto tanto do conteúdo, quanto do próprio processo de construção do conteúdo valorativo, moral, através do princípio do discurso, decorre de características inerentes à exteriorização do mundo da vida, por meio do agir comunicativo, principalmente na esfera da sociedade civil.

Os autores ressaltam que, os valores construídos por esse processo apresentam caráter essencialmente democrático, na medida em que a ação é praticada por todos os

indivíduos, em igual posição, sem distinção hierárquica de relevância, ou seja, capaz de introduzir qualquer viés no conteúdo normativo mínimo compartilhado. (ARATO, COHEN, 2000, p. 491).

A existência de um conteúdo normativo compartilhado, que reflete os valores morais e preferências da sociedade civil traz em cena um novo pressuposto para a legitimidade do sistema legal: as normas devem, a partir desse conteúdo compartilhado, contemplar as demandas morais, axiológicas expostas pelos diversos setores da sociedade civil.

Conforme bem ressaltam os autores, apropriando-se da teoria habermasiana no debate sobre a consciência moral e legal, diante dessa nova faceta da sociedade civil pós-tradicional, de formação de um conteúdo moral, axiológico consensual, o sistema de normas perde sua validade natural, nascendo a necessidade de justificação dessas normas do ponto de vista do conteúdo normativo compartilhado. (ARATO, COHEN, 2000, p. 491).

A partir desse novo pressuposto de legitimidade do sistema legal, inerente da concepção pós-tradicional da sociedade civil apresentada por Cohen e Arato, qual seja, a reverberação do conteúdo moral compartilhado na sociedade civil no conteúdo normativo emanado pelo Estado, duas novas necessidades surgem.

De um lado, a legitimidade do sistema legal pela reverberação do conteúdo moral compartilhado pela sociedade civil pode ser conseguida através da aplicação da lei: a preponderância do conteúdo valorativo compartilhado pela sociedade civil, através de aplicação da lei pautada por princípios capazes de contemplar as demandas axiológicas da sociedade confere o novo pressuposto de legitimidade para o sistema legal.

Por outro lado, e principalmente, a legitimidade deve ser buscada, também, e principalmente, na origem. Torna-se evidente a necessidade de introduzir esse conteúdo valorativo, moral, compartilhado pela sociedade civil no bojo do sistema legal.

É nesse momento de formação das leis que a presente pesquisa se debruça: trata-se de um estudo e um alerta, sobre a importância e a necessidade de observância do conteúdo moral compartilhado pela sociedade civil no âmbito do processo legislativo.

Voltando-se para a reverberação das demandas axiológicas da sociedade civil no bojo do conteúdo normativo, o processo de formação das leis passa a ser o foco de análise.

A legitimidade do processo de formação da lei tinha como pressuposto fundamental e suficiente a racionalidade instrumental weberiana<sup>13</sup>. A previsão legal de um determinado procedimento formal, previamente estabelecido e sua observância conferia ao processo de formação da lei, legitimidade.

Porém, diante da concepção pós-tradicional de sociedade civil e da necessidade de observância dos valores morais compartilhados pela sociedade, esse pressuposto formal para a legitimidade passou a ser insuficiente.

É evidente a necessidade de reverberação do conteúdo moral compartilhado pela sociedade civil, no processo de formação da lei, para que, dessa maneira, a lei formada contemple o novo pressuposto de legitimidade trazido pela concepção pós-tradicional de sociedade civil.

Nesse contexto a teoria habermasiana estabelece suporte teórico preciso, qual seja, a “razão prática-moral”.

A razão prática moral procedimental, propõe a possibilidade de legitimidade para além da forma: uma legitimidade fundamentada na previsibilidade de procedimentos de argumentações morais, tendo como atores, para além de atores políticos, os possíveis atingidos pelas normas, no processo de produção de normas jurídicas. Nas palavras de Habermas:

A legalidade só pode produzir legitimidade, na medida em que a ordem jurídica reagir à necessidade de fundamentação resultante da positivação do direito, a saber, na medida em que forem institucionalizados processos de decisão jurídica permeáveis a discursos morais. (HABERMAS, 2003, vol. II, p. 216)

Para além da previsão de procedimento formal, a legitimidade do processo de formação da lei seria decorrente da construção axiológica do conteúdo da lei, tanto pela observância das demandas morais da sociedade civil pelos legisladores, quanto pela participação direta da sociedade civil nesse processo de formação da lei.

A participação direta da sociedade civil do processo de formação da lei representa a operacionalização, a materialização *in lócus*, da exteriorização do mundo da vida e da construção dos valores morais e éticos que devem servir de alicerce para o conteúdo de um sistema legal legítimo. Nas palavras de Habermas: “No sistema jurídico, o processo

---

<sup>13</sup> Cf: “exigência metódica para uma fundamentação procedimental do direito”. HABERMAS, Jurgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. vol. 1, ed. trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 197.

da legislação constitui, pois, o lugar propriamente dito da integração social” (HABERMAS, 2003, vol. I, p. 52)

Na arena política, lugar propriamente dito da integração social, as diversas cargas valorativas, de cultura, personalidade e sociedade, que compõe o mundo da vida de cada um dos atores políticos, e dos possíveis atingidos pela norma, se enfrentam, no decorrer dos processos argumentativos inerentes e essenciais para a produção da norma jurídica, materializando-se assim, a teoria habermasiana da ação comunicativa.<sup>14</sup>

Novos pressupostos democráticos para a legitimidade surgem: necessidade de entrelaçamento, dentro de todo o sistema jurídico, entre direito e moral, desde que respeitadas as diferenças funcionais entre eles, a observância do contexto moderno da pluralidade; e a necessidade de garantia de operacionalização dessa interação social dentro do processo de formação da lei. (HABERMAS, 2003, vol. II, p. 202)

### **3.1. A PARTICIPAÇÃO E A INFLUÊNCIA DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS E A MORALIDADE DA DEMOCRACIA**

O novo pressuposto de legitimidade do sistema legal, qual seja, a reverberação das demandas morais da sociedade civil, a partir de intervenção direta da mesma, feitas no âmbito das tomadas de decisões políticas acerca do conteúdo normativo que deverá ser positivado para reger o Estado Democrático de Direito, expostas no processo de interação social (exteriorização e concretização do mundo da vida através da ação comunicativa), traz em cena um novo aspecto fundamental para o sistema democrático: a moralidade.

A ideia de que a sociedade civil, em seus emaranhados de inter-relações, é capaz de, através da exteriorização do mundo da vida, pela ação comunicativa, estabelecer um conteúdo moral, compartilhado (consensual) faz com que essa moral da sociedade seja devidamente estudada.

A moralidade, embora entre em cena como pressuposto democrático na teoria atual, foi, há muito tempo, objeto de análise de importantes teóricos clássicos.

---

<sup>14</sup> HABERMAS, Jurgen. Consciência Moral e Agir Comunicativo. trad. Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003.

Leonardo Avritzer, em sua obra “A moralidade da democracia”<sup>15</sup> faz uma leitura da temática da moralidade, analisando o diálogo entre Habermas e Marx, e depois entre Habermas e Weber, com o intuito de recuperar a dimensão moral na modernidade.

Sobre o diálogo de Habermas com Marx, Avritzer ressalta o rompimento com a ideia de que a auto emancipação humana estaria diretamente ligada ao processo de produção material. Nesse sentido, Habermas discorda de Marx, afirmando que a reflexão comunicativa sobre o mundo social pode fundamentar o processo de reconhecimento, e, portanto, promover uma autodeterminação moral. (AVRITZER, 2012, p. 154-155).

A democracia seria a forma essencial para a efetividade dessa autodeterminação moral, conforme afirma Habermas, corroborando a importância da tese de Marx no que diz respeito a questão da autodeterminação dos indivíduos na sociedade em quem vivem.

Do diálogo de Habermas com Weber, Avritzer ressalta a conclusão na necessidade de um processo de racionalização da moral, o que a teoria habermasiana teria resolvido com a razão prática-procedimental, onde um determinado procedimento pré-estabelecido seria somado à um processo de debate moral sobre o conteúdo da norma.<sup>16</sup>

Em suma, a moralidade da modernidade seria a soma de dois aspectos principais: a garantia de possibilidade de autodeterminação pela moral, através da democracia; e a garantia de operacionalização dessa autodeterminação, por meio da participação dos indivíduos no processo de formação das normas que vão regê-los, para, assim, construir e consolidar o conteúdo moral compartilhado pela sociedade civil, inclusive, dentro do processo de formação das leis:

“A democracia enquanto forma de autodeterminação moral está, portanto, em continuidade com a preocupação marxiana de autodeterminação dos indivíduos nas comunidades em que vivem, na medida em que torna esses mesmo indivíduos coautores das regras de sua própria sociabilidade”. (AVRITZER, 2012, p.155)

A sociedade civil, com seu conteúdo axiológico compartilhado, precisa participar da formação da lei, para que se possa falar em legitimidade do sistema legal na modernidade.

Nas palavras de Avritzer:

[...] a possibilidade de tornar a política uma esfera de debate e de crítica com critérios internos e de validade ligados à igual capacidade dos indivíduos de produzirem a normatividade política que guia suas ações. Portanto, o primeiro pilar de uma concepção moral de democracia consiste na ideia da política

---

<sup>15</sup> AVRITZER, Leonardo. A moralidade da Democracia. São Paulo: Perspectiva. 2012.

<sup>16</sup> AVRITZER, Leonardo. A moralidade da Democracia. São Paulo: Perspectiva. 2012. p. 154-155.

enquanto autodeterminação de uma comunidade de iguais capazes de discutir as regras da sua autodeterminação. (AVRITZER, 2012, p.154)

A autodeterminação pela moralidade, como garantia e fundamento do sistema democrático pode apresentar, como forma de sua operacionalização, a participação direta no processo de formação da lei pela sociedade civil.

Dessa forma, a moralidade da democracia estaria representada pelo devido debate sobre o caráter moral dos conteúdos normativo do sistema legal a ser elaborado, tanto pela garantia de reverberação das demandas morais da sociedade civil pelos próprios legisladores, como também, e principalmente, pela participação direta da sociedade civil no processo de formação das leis.

### **CAPÍTULO III - A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA**

Integrando o rol de 22 Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, como órgão interno, de “caráter técnico-legislativo especializado”, com competência para “apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar”,

Comissão de Legislação Participativa consiste em um colegiado, composto por deputados federais. (REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, art. 22, I)

Regras gerais, as Comissões Permanentes têm um determinado “campo temático e área de atuação”. Entretanto, a Comissão de Legislação Participativa demonstra peculiaridades: “não foi criada para fazer às vezes das comissões permanentes temática da Casa” (BANDEIRA, 2001, p. 05). Distintamente das outras Comissões Permanentes, a Comissão de Legislação Participativa não tem suas competências e atribuições vinculadas a determinado campo temático específico.

A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados representa a materialização de uma engenharia institucional voltada para a corroboração das análises teóricas desenvolvidas nessa pesquisa. Demonstra a necessidade de previsão de espaços diretos de participação da sociedade civil no processo de formação das leis na engenharia institucional do processo político de tomada de decisões acerca do conteúdo normativo a ser contemplado pelo Estado Democrático de Direito brasileiro.

No contexto da criação da Comissão, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves fez importante consideração sobre a necessidade de espaços de participação pela sociedade civil: “é instrumento inovador com que a engenharia parlamentar busca responder a um dos mais preocupantes desafios da democracia contemporânea: como superar o abismo que vem sendo criado, nas sociedades de massa, entre os representantes e os representados” (NEVES, 2001).

A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados foi escolhida como objeto de pesquisa, por diversos motivos a serem colocados e fundamentados.

Em primeiro lugar, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados existe desde 2001, experimentando mais de 10 (dez) anos de funcionamento, e, portanto, contando com um bom tempo e material de análise de dados para as verificações das hipóteses aqui avençadas.

Em segundo lugar, a Comissão de Legislação Participativa, no âmbito da Câmara dos Deputados, acaba por contemplar um amplo rol de matérias de sua competência de iniciativa no processo de formação das leis. Não se trata de matérias de sua iniciativa legislativa privativa, mas sim das matérias que a Câmara dos Deputados detém a competência para desencadear o processo de formação da lei.

Como Casa Iniciadora, a Câmara dos Deputados tem a competência de iniciar o trâmite da maior parte dos projetos de lei, enquanto o Senado Federal tem a competência de fazer a revisão posterior. Trata-se de verificar a participação da sociedade civil no

processo de formação das leis em sua fonte maior, já que é na Câmara dos Deputados em que se inicia quase que a totalidade dos projetos de lei.

## **1. HISTÓRICO**

O Projeto de Resolução nº151/2001, de autoria da Mesa Diretora, presidida pelo então Presidente da Câmara dos Deputados Aécio Neves, foi transformado na Resolução nº 21/2001 em 30/05/2001, criou a Comissão de Legislação Participativa no âmbito da Câmara dos Deputados.

Com isso, institucionalizou-se instrumento de participação direta da sociedade civil organizada no processo de formação das leis.

Tal institucionalização demonstra a preocupação do Poder Legislativo em promover a consolidação e fortalecimento da democracia brasileira, prezando pelo melhoramento da engenharia institucional no sentido de permeabilizar canais de participação direta, aumentando diretamente a qualidade do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Embora a ideia de necessidade de participação da sociedade civil no processo de formação das leis seja pilastra fundamental da Teoria Política contemporânea, no sentido de consolidar e fortalecer os sistemas políticos democráticos, tal ideia já havia sido implementada pela sistemática política brasileira anteriormente. Em 1823, na época do Brasil Imperial, havia a Comissão de Petições na Câmara dos Deputados, posteriormente substituída pela Comissão de Petições e Poderes em 1891, durante o período republicano, em que se institucionalizava a abertura para a apresentação e demandas por parte dos cidadãos. (BRUSCO, 2006).

Desta feita, percebe-se que a necessidade de institucionalização de um canal de comunicação direta, capaz de promover uma permeabilidade do sistema político às demandas da sociedade civil sempre esteve em pauta. A Comissão de Legislação Participativa, criada em 2001, revela a evolução dos moldes democráticos brasileiro, demonstrando consolidação e fortalecimento dos pressupostos de legitimidade do exercício do poder.

## 2. FUNÇÃO

A Comissão de Legislação Participativa, tal como disciplinada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tem a função de receber e analisar as sugestões legislativas elaboradas pela sociedade civil organizada.

De caráter técnico-legislativo especializado, a Comissão de Legislação Participativa integra a estrutura institucional da Câmara dos Deputados. No exercício de sua função de receber e analisar as sugestões enviadas pela sociedade civil organizada, são coparticipes e agentes do processo legiferante.

De acordo com a disciplina da Comissão de Legislação Participativa, a Comissão não se limita a determinado eixo temático, como ocorre nas demais Comissões. Sua competência contempla a análise de sugestões sobre qualquer matéria ou que se insiram em qualquer área de atividade.

Característica essencial da Comissão de Legislação Participativa consiste na atuação subordinada à participação da sociedade civil organizada: a Comissão depende do exercício da democracia direta pela sociedade civil para poder exercer sua função essencial.

Desta feita, a partir das sugestões encaminhadas pela sociedade civil organizada, a Comissão de Legislação Participativa se debruça sobre a demanda social ali reivindicada, avaliando aspectos técnicos de constitucionalidade e juridicidade.

Se a demanda social ali reivindicada estiver dentro dos parâmetros constitucionais e de acordo com a sistemática jurídica, e, for conveniente no que diz respeito ao mérito, a Comissão se encarrega de transformar a sugestão em Projeto de Lei, que fica de autoria da própria Comissão.

Se a demanda social não for compatível com a sistemática jurídica, estiver fora dos parâmetros de constitucionalidade, ou se for inconveniente quanto ao mérito, é rejeitada pela Comissão de Legislação Participativa e será arquivada.

A atuação da Comissão de Legislação Participativa é prévia às demais Comissões Temáticas da Câmara dos Deputados: trata-se de competência para transformar as demandas sociais encaminhadas em forma de sugestões, em projetos de lei, que a partir de então, seguirão os passos naturais de um projeto de lei, seguindo para análise pelas Comissões temáticas, e posterior discussão e deliberação da matéria ali apresentada.

Nesses moldes, a Comissão de Legislação Participativa representa instrumento imprescindível de participação da sociedade civil no processo de formação das leis.

### **3. FORMAS DE PARTICIPAÇÃO**

As formas de participação da sociedade civil organizada na Comissão de Legislação Participativa estão previstas no art. 32, inciso XVII, alíneas “a” e “b” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A sociedade civil organizada pode propor sugestões, com intervenções e reivindicações no processo de formação das leis de 11 (onze) formas diferentes:

a) Sugestão de Projeto de Lei Complementar: quando a demanda reivindicada for referente a matéria que a ordem constitucional estabelece a necessidade de normatização através de lei complementar, exigindo quórum qualificado de maioria absoluta dos membros da Casa para a aprovação da lei.

b) Sugestão de Lei Ordinária: trata-se de extenso rol de possibilidade de demandas. Isso porque, a lei ordinária é texto normativo que contempla conteúdo residual, ou seja, contempla toda a gama de demandas não contempladas especificamente pelos demais tipos normativos.

c) Sugestão de Projeto de Decreto Legislativo: através desse tipo de sugestão a sociedade civil organizada tem a oportunidade de interferir no âmbito do poder de regulamentação próprio do Presidente da República. Desta feita, quando a sociedade civil organizada entender que um ator normativo expedido pelo(a) Presidente(a) da República excede os limites de sua competência, exorbitando o poder regulamentar, e invadindo o poder legislativo, pode sugerir a sustação de tal ato.

d) Sugestão de Projeto de Resolução: quando a sugestão diz respeito a demanda para melhoria direta no funcionamento da própria Câmara dos Deputados, através de sugestão de alteração no Regimento Interno.

e) Sugestão de Projeto de Consolidação: trata-se de demanda social pela reunião das normas que disciplinam uma mesma matéria.

f) Sugestão de Requerimento de Audiência Pública: trata-se de demanda social de extrema relevância para as hipóteses enfrentadas nessa pesquisa: traduz, explicitamente, demanda social por maior participação e intervenção da sociedade civil

no processo de formação das leis. Esse tipo de sugestão promove uma ampliação do debate em torno de determinada problemática.

g) Sugestão de Requerimento de Depoimento: tal sugestão contempla as situações em que a sociedade civil organizada reivindica pela oitiva de autoridade ou cidadão que, de alguma forma, possa colaborar com os trabalhos da Comissão

h) Sugestão de Requerimento de Informação: essa sugestão deve ser encaminhada à Mesa da Câmara dos Deputados, com o intuito de que esta, no exercício de sua competência, solicite informações a ministros de Estado ou a representante de órgãos a ele subordinados ou vinculados, acerca de determinado assunto de sua pasta

i) Sugestão de Requerimento de Convocação: trata-se de demanda por convocação de ministro de Estado para prestar informação sobre assunto previamente determinado à Comissão;

j) Sugestão de Emenda ao Parecer do Projeto de Lei Orçamentária Anual e de Emenda à Lei Orçamentária Anual: referem-se a sugestões acerca das despesas e investimentos a serem incluídos no Orçamento da União. Nesse âmbito, a Comissão de Legislação Participativa, através das sugestões, acaba sofrendo a limitação geral, determinada pelo art. 20, inciso I da Resolução nº 2 de 1995 do Congresso Nacional, que limita as Comissões a apresentarem apenas cinco emendas, sem limite de valor, ao Projeto de Lei Orçamentária Anual.

k) Sugestão de Emenda ao Plano Plurianual: trata-se de demandas pela intervenção, em nível regional, nas diretrizes, objetivos e metas de despesas e investimentos a serem executados no período de quatro anos, contados do segundo ano de um governo até o primeiro ano do governo subsequente.

A classificação do tipo de Sugestão será realizada pelo relator que analisar a Sugestão.

No âmbito dessa pesquisa, para a verificação das hipóteses aqui enfrentadas, achou-se por bem excluir da análise as sugestões ligadas a questão orçamentária. Em que se pese a importância dessas sugestões, que acabam por divulgar demandas financeiras e econômicas de forma direta, essas sugestões têm por objetivo a influência pontual na legislação orçamentária, e não no conteúdo da lei em sentido geral e abstrato.

Além das Sugestões Legislativas, as entidades podem, ainda, encaminhar estudos, pareceres técnicos e exposições sobre questões de interesse legislativo.

## **4. ATORES DA PARTICIPAÇÃO: QUEM PODE PROPOR SUGESTÕES**

Os atores da sociedade civil que podem apresentar sugestões legislativas são: as Organizações não-governamentais (ONGs); Associações e órgãos de classe; Sindicatos; Entidades da sociedade civil, exceto partidos políticos; Órgãos e entidades de administração direta e indireta, desde que tenham participação paritária da sociedade civil.

Para que se cumpram os requisitos necessários para a configuração de sociedade civil “organizada”, são exigidos alguns documentos: estatuto da entidade ou registro em órgão do Ministério do Trabalho; Documento legal que comprove a composição da diretoria da entidade à época do envio da sugestão legislativa (ata de posse, por exemplo); Ata da reunião em que a entidade deliberou pelo envio da sugestão à CLP.

## **5. O ENCAMINHAMENTO DA SUGESTÃO LEGISLATIVA**

A sociedade civil organizada tem 03 (três) formas de encaminhar sua sugestão para a Comissão de Legislação Participativa.

A primeira forma é através de correspondência postal; Papel impresso datilografado; ou CD-ROM com arquivo de texto, a ser encaminhado para o endereço: Comissão de Legislação Participativa Câmara dos Deputados Anexo II, Pavimento Superior Salas 121-A e 122-A CEP: 70.160-900 – Brasília – DF.

A segunda forma é mais simplificada, em atenção ao grau de desenvolvimento da sociedade atual, que desenvolve muitas das suas relações mais essenciais através do meio eletrônico. Desta feita, a Comissão de Legislação Participativa recebe sugestões também através de correspondência eletrônica (e-mail): [clp@camara.leg.br](mailto:clp@camara.leg.br).

Há, ainda, a opção de encaminhar a sugestão por meio de fax: (61) 3216-6699 (endereço à Comissão de Legislação Participativa).

## **6. PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DAS SUGESTÕES**

Recebida a Sugestão pela Comissão de Legislação Participativa, há que se proceder a conferência da documentação suficiente para que haja o preenchimento dos requisitos impostos (para constituir sociedade civil organizada). Com a completude da documentação e o preenchimento dos requisitos, a Sugestão Legislativa é classificada e numerada.

Em seguida, a presidência da comissão indica um(a) relator(a), que deverá elaborar um Parecer sobre a Sugestão apresentada. Posteriormente, esse parecer será discutido e votado pelo Plenário da Comissão de Legislação Participativa.

Para a análise, deve-se considerar que são inconstitucionais as Sugestões que incidam sobre assuntos de iniciativa privativa do presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Ministério Público. Os temas de competência das esferas municipal e estadual também não podem ser objeto de lei federal, como a denominação de logradouros públicos e a regulamentação da cobrança de taxas e impostos municipais e estaduais, tais como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Cumprе ainda ressaltar que a coleta das assinaturas necessárias - 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados, para o apoio às Propostas de Emenda à Constituição, aos Requerimentos de Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, aos Projetos de Decreto Legislativo para convocação de Plebiscito ou Referendo ficará a cargo da entidade proponente da Sugestão, sendo que o primeiro signatário será o autor do parecer aprovado.

Caso o relator entenda que o parecer deve ser favorável à aprovação da Sugestão, deverá elaborar a adequação formal do conteúdo normativo ali sugerido, de forma a assegurar as condições de redação técnica para sua tramitação.

As Sugestões que tratem de matéria análoga ou conexa à de outra Sugestão já em trâmite serão apensadas (anexadas a esta), sendo portanto submetidas a um mesmo relator.

No caso de aprovação da Sugestão pelo Plenário da Comissão de Legislação Participativa, esta passará a tramitar como proposição legislativa, um Projeto de Lei da Comissão de Legislação Participativa, com indicação da entidade que a propôs.

Já as Sugestões que receberem parecer contrário do relator designado, aprovado em votação do plenário da comissão, deverão ser arquivadas. Nesse caso, a entidade autora da Sugestão será devidamente informada sobre os resultados da deliberação referente à sua proposta.

As Sugestões Legislativas que tiverem como objeto o Requerimento de Informação a Ministro de Estado e de Requerimento de Indicação, terão o devido encaminhamento procedido pela Mesa diretora da Câmara dos Deputados, que o fará o em nome da Comissão de Legislação Participativa.

Já nos casos de Requerimentos de Audiência Pública, de Convocação de Ministro ou outras autoridades e de depoimentos de cidadãos, a própria Comissão de Legislação Participativa deverá se encarregar das diligências necessárias para a realização da sugestão.

Para as demais proposições, tais como Projetos de Lei Ordinária ou Complementar, de Decreto Legislativo, entre outras, a tramitação tem início com o despacho da Mesa da Câmara, para distribuição da matéria às comissões temáticas diretamente ligadas ao assunto em exame, para apreciarem seu mérito, tal como previsto para todas as proposições legislativas em geral, tendo seu curso legislativo normal.

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

A proposição também é distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Como característica peculiar dos Projetos de Lei de autoria da Comissão de Legislação Participativa, insere-se a necessidade de análise do Plenário da Casa, mesmo quando o Projeto já tenha sido aprovado pelas comissões temáticas. Em regra geral, para as demais proposições, quando aprovadas pelas Comissões Temáticas, o Projeto só deverá ir a Plenário se houver recurso, caso contrário, já será tido como aprovado. Isso não ocorre com o Projeto de Lei de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa, que, independentemente de ter aprovação nas Comissões Temáticas, deverá, necessariamente ser discutido e votado em Plenário.

Nesse ponto, temos aqui característica das proposições legislativas de iniciativa da Comissão de Legislação que se faz imprescindível para a compreensão do tema enfrentado e análise dos resultados. Isso porque, o fato de não haver possibilidade de aprovação da proposição legislativa no âmbito das Comissões Temáticas, sendo obrigatória a discussão e votação pelo Plenário diz muito a respeito do tempo médio que

se leva para um Projeto de Lei de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa ter seu trâmite finalizado no Congresso Nacional.

Atualmente, os projetos de lei têm sua tramitação em tempo razoável, quando encontram respaldo na possibilidade de aprovação já no âmbito das Comissões Temáticas. Esse fato decorre da agenda atribulada e trancada do Plenário da Câmara dos Deputados, que gasta grande parte de seu tempo se debruçando sobre as Medidas Provisórias e as Leis Orçamentárias.

Sendo assim, o fato de um Projeto de Lei de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa ter que, obrigatoriamente, ser discutido e votado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, significa que o tempo que será despendido para a tramitação dessas proposições será mais extenso em relação às proposições que tratam de temas análogos mas não são de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa.

Prosseguindo com os procedimentos de tramitação de proposição de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa, após a aprovação pelas Comissões Temáticas, constantes do despacho da Secretaria Geral da Mesa, o Projeto de Lei de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa, é encaminhado à Mesa para ser incluído na Ordem do Dia do Plenário da Câmara dos Deputados para discussão e votação.

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

No caso de aprovação pelas duas Casas - Câmara dos Deputados e Senado Federal – o Projeto de Lei segue à Presidência da República, para sanção ou veto, o qual pode ser total ou parcial. Se houver veto, o Congresso Nacional pode rejeitá-lo.

Se sancionada, a matéria se transforma em lei e vai à publicação no Diário Oficial da União.

Importante excetuar os conteúdos normativos devidos a Decreto Legislativo e a Resolução. O primeiro, de competência exclusiva do Congresso, deverá ser promulgado pelo presidente do Senado. Já a Resolução deverá ser promulgada pelo presidente da Casa Legislativa sobre a qual se refere.

## **7. A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA ENQUANTO OBJETO DE PESQUISA: O ESTADO DA ARTE DA TEMÁTICA APRESENTADA**

Em que se pese a existência de amplo arcabouço teórico acerca da democracia participativa, com a participação direta e efetiva da sociedade civil no processo de tomada de decisões, (LAVALLE, AVRITZER, PATEMAN), vale aqui ressaltar a produção acadêmica voltada ao recorte de pesquisa aqui enfrentado: a Comissão de Legislação Participativa como instrumento institucionalizado de participação direta e efetiva, da sociedade civil no processo de formação das leis.

Num primeiro momento, é possível verificar que a produção acadêmica brasileira que se debruça sobre os instrumentos institucionalizados para a participação direta, próprios do Estado Democrático de Direito brasileiro atual, se voltam para instrumentos que não se inserem no processo de formação das leis.

Instituições participativas, instrumentos de participação direta da sociedade civil nas tomadas decisões políticas do Estado, tais como, os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas ou os Orçamentos Participativos, são figuras frequentes nos debates acadêmicos.

Entretanto, quando se volta para os instrumentos de participação direta da sociedade civil no processo de formação das leis, a pesquisa acadêmica se mostra escassa. Acredita-se que essa escassez seja decorrente da incipiente experiência da democracia brasileira com a utilização dos mecanismos de democracia direta: referendos plebiscitos, e iniciativas populares de leis. Foram pouquíssimas as vezes em que a democracia brasileira experimentou a utilização desses instrumentos.

No âmbito da permeabilidade institucional do processo legislativo à participação direta da sociedade civil, temos como referência teórica brasileira as obras *Cidadania Ativa: Plebiscito, Referendo, e Iniciativa Popular* (BENEVIDES, 1991) e *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares* (MICHILES, et al. 1989).

Ainda assim, há que se ponderar que a bibliografia nacional acerca das instituições participativas tem avançado a passos largos. Como bem aponta Lavalle: “as pesquisas e os debates teóricos sobre a participação no Brasil, registraram inflexão interessante ao

longo da última década, e hoje configuram um cenário pós-participativo de indagações teóricas e empíricas que, em muitos sentidos, encontra-se à frente do estado da arte na literatura internacional”. (LAVALLE, 2011, p. 13)

Isso significa que, no que diz respeito a bibliografia brasileira que se debruça sobre as instituições participativas, para além das próprias instituições participativas já contempladas pela engenharia institucional que sustenta o Estado Democrático de Direito, volta-se para uma análise empírica, acerca da efetividade dessas instituições de participação:

[...] No Brasil, o debate ocorre dentro de um campo amplo de pesquisa empírica a respeito das novas instâncias de representação e da incidência social sobre as políticas públicas em que confluem pesquisadores de movimentos sociais, da democracia participativa, da sociedade civil, de políticas públicas, de controles democráticos, e de pluralização da representação. Essa convergência vem delineando agendas inovadoras de pesquisa empírica e fortemente conectadas com a teoria democrática, sem paralelo no debate internacional.

Exatamente nesse intuito de se debruçar sobre instituição participativa já consolidada, a partir de viés empírico, que a pesquisa aqui apresentada se desenvolve.

Voltando-se, ainda, ao objeto específico da Comissão de Legislação participativa, como instrumento de participação direta no processo de formação das leis, já se denota uma produção acadêmica expressiva.

Em 2005, o texto com o título “Legislativo e Sociedade Civil no Brasil: a Comissão de Legislação Participativa” constitui dissertação de mestrado aprovada na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Nesse contexto, foram avaliados os aspectos organizacionais da Comissão, sua forma de funcionamento, desembocando em conclusões que dizem respeito sobre os problemas e obstáculos para o encaminhamento das propostas.

Em 2007, a dissertação com o título de “O processo de participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas: a experiência da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados de 2001 a 2005” de autoria de Cristiano de Castro Burgos, da Universidade de Brasília, tratou de analisar as sugestões recebidas no período, através de entrevistas com atores das sugestões e servidores da Câmara dos Deputados.

Já em 2012, a Comissão de Legislação Participativa já contava com mais de 10 anos de funcionamento, e por conta disso, figurou como objeto do artigo “Cidadania Legislativa: um balanço dos 10 anos da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados”, de Marco Antônio Reis (REIS, 2012, p. 34-55). Nesse contexto, foi

desenvolvida uma análise estatística das atividades da Comissão, voltada para a produtividade (quantidade).

Em 2013, o tema foi objeto de mais uma dissertação de mestrado, dessa vez na Universidade Estadual de Campinas, com o título de “Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. Um estudo de caso da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados”, de autoria de Rony Gleisson da Silva Coelho.

Em 2014, o artigo intitulado “Dinâmica Legislativa e participação da sociedade civil: um enfoque a partir dos usos sociais da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados”, figurou nos Anais do V Seminário Nacional de Sociologia & Política.

Com o intuito de contribuir para o precioso debate acadêmico em construção, a análise inerente a pesquisa aqui apresentada tem fundamentação na teoria de Habermas, que, através da teoria da ação comunicativa e do princípio do discurso consegue demonstrar a importância da permeabilidade do processo institucionalizado de formação das leis à participação direta dos possíveis afetados, isso como um dos diferenciais.

Ademais, nessa pesquisa, busca-se enfrentar as hipóteses já devidamente delineadas, sobre a efetividade do instituto de participação, sobre o espectro de utilização desse instituto e sobre a demanda por mais participação da sociedade civil no processo de formação das leis.

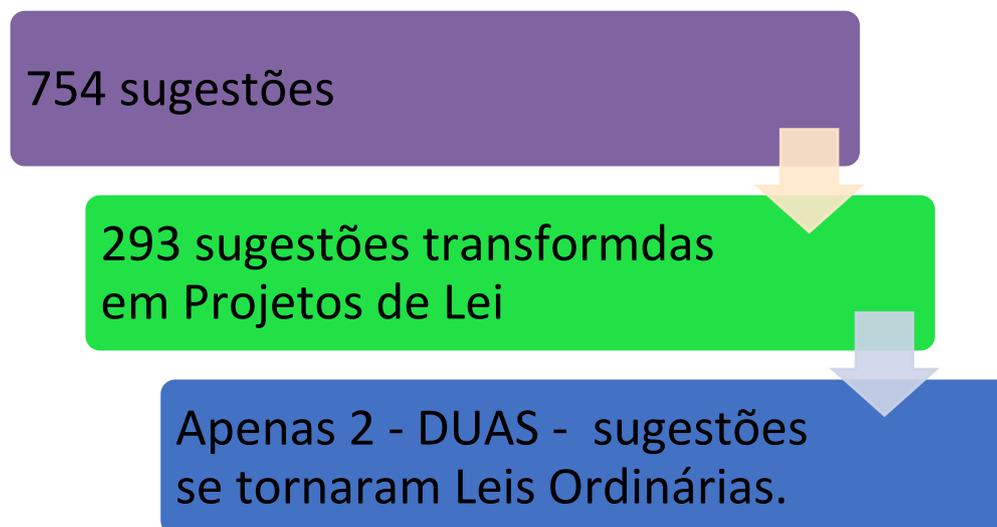
Desta feita, buscamos complementar e contribuir com o tema em análise, considerando e observando seu estado da arte.

## **CAPÍTULO IV – ANÁLISE DE RESULTADOS: A LEGITIMIDADE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS PELA PARTICIPAÇÃO E DEMANDA POR MAIOR PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS.**

Nesse tempo de funcionamento da Comissão de Legislação Participativa até o ano de 2014, foram encaminhadas 754 Sugestões da sociedade civil, para projetos de lei, indicações para o Poder Executivo, e requerimentos de Audiências Públicas, Seminário e Eventos.

Dessas 754 Sugestões, 293 já foram devidamente analisadas pela CLP, e transformadas em Projeto de Lei, Indicação ou Requerimento.

De todas as Sugestões que foram encaminhadas pela sociedade civil organizada à CLP, devidamente analisadas no âmbito da Comissão, tendo percorrido todo o tramite no Congresso Nacional, sendo discutida e votada em Plenário, apenas DUAS Sugestões conseguiram se tornar lei.



A saber, a Lei Ordinária nº 11.419/2006, 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”, é consequência da primeira Sugestão encaminhada à CLP, a SUG nº 01/2001, de autoria da Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE).

E a Lei Ordinária nº 12.694/2012 que cria a possibilidade de formação de um "Órgão Colegiado de 1º Grau" que tem por objeto os crimes praticados por organizações criminosas, de autoria da mesma Associação dos Juízes Federais do Brasil.

As Sugestões que foram transformadas em Projetos de Lei e agora tramitam no Congresso Nacional apresentam diversas e complexas demandas, como por exemplo, a regulamentação de profissões, medidas anticorrupção, criminalização de condutas, regras de funcionamento para os Tribunais de Justiça, buscando a ampliação do acesso à Justiça, proteção e direitos dos animais entre muitas outras.

As autorias também são diversas, figurando como autor de Sugestões encaminhadas à CLP sociedades civis organizadas, tais como Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul, Associação Paulista do Ministério Público, Associação Comunitária do Chonin de Cima, Instituto FGTS Fácil, Associação Brasil Legal, Centro Feminista de Estudos e Assessoria, apenas para citar algumas.

Muito embora se possa lamentar o resultado de apenas duas leis que compõe o ordenamento jurídico brasileiro, serem frutos da participação social no processo de formação das leis através da Comissão de Legislação Participativa, a análise de resultados dos dados coletados, oferece algumas conclusões relevantes e animadoras, capazes de responder, as hipóteses de pesquisas aqui enfrentadas, de forma positiva.

Entretanto, antes que possamos proceder a análise de resultados, é preciso considerar as questões reflexas. Essas questões reflexas representam algumas das variáveis a serem enfrentadas nessa pesquisa. São as situações que devem ser entendidas para uma correta análise de resultados posterior.

## **1. QUESTÕES REFLEXAS**

### **1.1. IMPOSSIBILIDADE DE DISPENSA DO PLENÁRIO E A TRAMITAÇÃO PROLONGADA: EXCEÇÃO À REGRA GERAL DE POSSIBILIDADE DE DISCUSSÃO E VOTAÇÃO PELAS COMISSÕES PERMANENTES**

Aponte-se para uma das causas de impacto direto nos resultados dessa pesquisa: o fato de que os projetos de lei de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa não podem ser aprovados no âmbito das Comissões Temáticas, tal como ocorre com os projetos de lei de outras iniciativas.

Ao nos depararmos com o fato de que as Sugestões encaminhadas pela sociedade civil organizada que se mostram aptas a figurar Projetos de Lei devem, necessariamente tramitar pelas Comissões e após, ser discutida e votada em Plenário, além de nos remeter a questão do tempo em demasia que acaba levando a tramitação completa dessas proposições, nos leva, ainda a questão fundamental: qual a fundamentação político-jurídica para tanto?

Ainda que muita gente pense o contrário, a regra geral para a tramitação dos processos legislativos na Câmara dos Deputados é a discussão e votação feita apenas e tão somente no âmbito das Comissões Permanentes, com dispensa do Plenário.

A confusão sobre essa informação, que causa estranheza e desconfiança se dá na medida em que quando se estuda o processo legislativo, no mais das vezes, nos aprofundamos sobre as normas constitucionais e os aspectos políticos da coisa. Entretanto, é no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 24, que o processo legislativo ganha novo formato.

A excepcionalidade a regra decorre do conteúdo normativo do art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

(...)

**II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário,** salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:

a) de lei complementar;

b) de código;

c) de iniciativa popular;

**d) de Comissão;**

e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;

f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;

g) que tenham recebido pareceres divergentes;

h) em regime de urgência; (Grifo Nosso)

(REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS)

A regra geral, nos termos do art. 24, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados é a de que os projetos de lei seja, discutidos e votados nas Comissões Permanentes, sendo a discussão e votação no Plenário exceção à regra geral.

Sobre as Sugestões encaminhadas à CLP, ainda que o conteúdo normativo em si, seja fruto de Sugestão encaminhada pela sociedade civil organizada, as Sugestões aprovadas pela CLP se tornam Projetos de Lei de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa. E, como a CLP é uma das Comissões Permanentes que compõe o processo

legislativo da Câmara dos Deputados, seus Projetos de Lei tramitam de acordo com a exceção à regra geral, disposta art. 24, inciso II, alínea “d”.

Isso significa que, um projeto de lei sobre determinado tema tem sua discussão e aprovação no âmbito das Comissões Temáticas como regra, sendo exceção a necessidade de discussão e votação em Plenário, em caso de interposição de recurso pelos parlamentares que, observando o prazo, acharem por bem que a matéria seja discutida e votada em Plenário.

Já os Projetos de Lei de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa têm, necessariamente, que passar pelas Comissões Temática e mais: ser colocado na agenda para ir à Plenário, onde será discutido e votado. Os projetos de lei de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa vivem a exceção da regra para os projetos de lei de outras iniciativas.

Com isso, os projetos de lei da CLP devem, necessariamente, encarar a agenda entupida da Câmara dos Deputados. Além dos milhares projetos de lei, a agenda é modificada constantemente, com inversões de pauta, requerimentos de urgência, necessidade de discussão e votação das medidas provisórias feitas pelo Poder Executivo.

Não há saída: os projetos de lei da CLP têm uma tramitação extensa, demorada. Conforme se pode analisar pelos dados coletados nessa pesquisa, a tramitação de um projeto de lei da CLP demora, em média, mais de 10 anos.

Daí aquele resultado desanimador de apenas 02 (duas) Sugestões da CLP terem sido transformada em Lei Ordinária, em mais de 13 anos de funcionamento da CLP.

## **2.2. O Arquivo ao final de cada legislatura**

Outro aspecto do processo legislativo, pouco considerado pelos estudiosos, mas que tem grande impacto na sistemática geral do processo de formação das leis, é o arquivamento automático de grande parte dos projetos de lei que ainda estejam em tramitação ao tempo do fim da legislatura.

Cada legislatura terá a duração de quatro anos, tempo que coincide com o mandato de Deputado Federal e equivale à metade da duração do mandato de Senador da República. Corresponde ao intervalo de tempo em que cada Congresso Nacional eleito tem competência para exercer o Poder Legislativo, sem que haja a renovação de sua composição, ou ao menos a possibilidade de que isso aconteça, em virtude de novas eleições gerais.

Funciona da seguinte maneira: o projeto de lei foi submetido à tramitação na Câmara dos Deputados, durante uma determinada legislatura. Ao findar a legislatura, se o projeto ainda estiver tramitando, regra geral, será automaticamente arquivado, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões;

II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;

III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;

IV - de iniciativa popular;

V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

Mesmo com a previsão de algumas exceções, a regra geral do processo legislativo na Câmara dos Deputados é o arquivamento automático dos projetos de lei submetidos à apreciação na Casa, que não findarem sua tramitação até o fim da legislatura em questão.

E, nesse contexto, os projetos de lei de iniciativa da CLP não constituem exceção à regra: sem ter sua tramitação findada, são automaticamente arquivados ao final de cada legislatura.

Uma vez arquivados ao final da legislatura, o projeto de lei da CLP só será desarquivado e voltará a tramitar, se houver requerimento da própria CLP (autor da proposição), observado o prazo estabelecido, nos termos do parágrafo único do art. 105 do RI da Câmara dos Deputados.

Isso significa, que além de todas as dificuldades já colocadas, os projetos de lei de iniciativa da CLP dependem, ainda, de mais uma ação, positiva, dos parlamentares eleitos na nova legislatura, e que passam a compor a Comissão de Legislação Participativa: um requerimento de desarquivamento de cada um dos projetos de lei de sua iniciativa que foram automaticamente arquivados ao fim da legislatura anterior.

São vários os projetos de lei de iniciativa da CLP que, quando se diligencia no sentido de verificar sua situação atual, apresentam a seguinte mensagem: “Arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno.”

Daí que, muitas vezes, as Sugestões encaminhadas pela sociedade civil organizada à CLP têm sua tramitação interrompida e não voltam a tramitar, perdendo-se nos entraves processuais estabelecidos pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

## **2. A UTILIZAÇÃO DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA PELA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA: AS SUGESTÕES RECEBIDAS**

A Comissão de Legislação Participativa representa um verdadeiro instrumento de participação da sociedade civil no processo de formação das leis brasileiro: é um espaço institucionalizado, permeável as vozes da sociedade civil, à construção conjunta de argumentos que darão a forma do conteúdo normativo ali elaborado.

Entretanto, embora a mera existência desse espaço já represente passos largos dados em direção à concretização dos pressupostos democráticos deliberacionistas, essa mera existência não basta. É preciso que a sociedade civil verdadeiramente ocupe o espaço institucionalizado, é necessário que os setores queiram se fazer ouvir e ajam nesse sentido, encaminhando suas Sugestões à CLP.

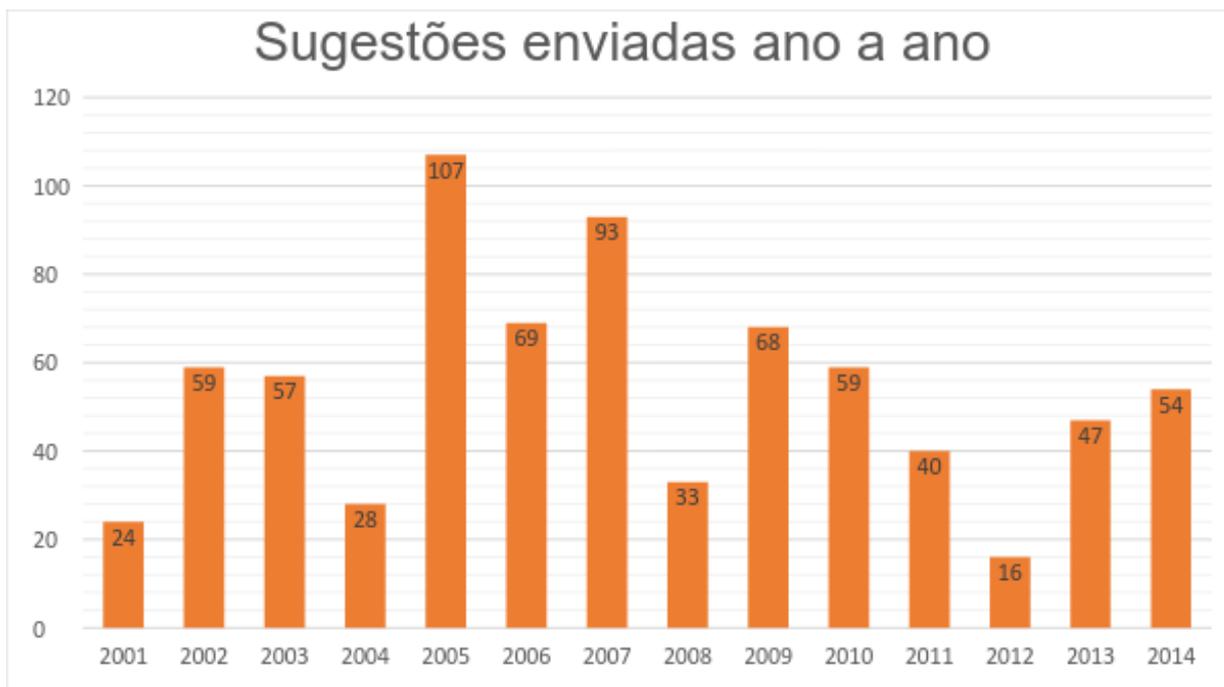
A permeabilidade institucional só ganha efetividade quando a sociedade civil organizada ocupa o espaço ali aberto, coloca suas demandas, se faz ouvir no processo de formação das leis brasileiro.

Por isso, não basta que nos debruçemos sobre a CLP, seu funcionamento, suas normas, procedimentos de tramitação interna: é imprescindível que analisemos a utilização da CLP pela sociedade civil organizada.

De 2001 a 2014, foram 754 Sugestões encaminhadas pela sociedade civil organizada à Comissão de Legislação Participativa:

Nº de Sugestões Recebidas	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	24	59	57	28	107	69	93	33	68	59	40	16	47	54

Em primeira análise, salta aos olhos a amplitude de variação do número de Sugestões recebidas ano a ano: em 2005 foram volumosas 107 Sugestões recebidas pela CLP. Já em 2012, apenas 16 Sugestões foram encaminhadas à CLP:



Essa variação nos faz lembrar que a participação direta da sociedade civil organizada no processo de formação das leis é um, dentro tantos outros pressupostos de legitimidade e funcionamento do sistema político democrático. Tantos outros fatores políticos influenciam e impactam diretamente em toda a sistemática política, inclusive, nesse aspecto de participação direta a sociedade civil organizada no processo de formação das leis através da CLP.

Questões partidárias, problemas com a representatividade, descrença da sociedade para com a democracia e seus instrumentos, casos de corrupção descobertos e divulgados, esses e tantos outros podem ser motivos que levam a menor ou maior participação da sociedade civil organizada no processo de formação das leis.

Todavia, como já dissemos anteriormente, nessa pesquisa, o foco é o pressuposto democrático deliberacionista contemporâneo de legitimidade através da participação direta da sociedade civil no processo de formação das leis, através do encaminhamento de Sugestões à CLP.

E, nesse sentido, o que verdadeiramente nos importa é a utilização do instrumento de participação pela sociedade civil organizada.

E isso restou confirmado: em 13 anos de funcionamento, foram enviadas à Comissão de Legislação Participativa 754 Sugestões.

Importante vislumbrar que são Sugestões com as mais diferentes demandas, e de variados setores da sociedade civil organizada.

### **3. DEMANDAS ENCAMINHADAS E REVERBERADAS: AS SUGESTÕES ENVIADAS PELA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA À CLP QUE SE TORNARAM PROJETOS DE LEI**

Depois de verificar se o instrumento de participação direta no processo de formação das leis está sendo efetivamente utilizado pela sociedade civil organizada, é chegada a hora de analisar se as demandas formuladas pela sociedade civil, através das Sugestões encaminhadas à CLP, são ouvidas pelo Poder Legislativo.

É preciso se voltar à reverberação das demandas formuladas nas Sugestões.

Quando uma Sugestão encaminhada pela sociedade civil organizada, devidamente analisada e aprovada pela CLP se torna um Projeto de Lei e segue em tramitação, a demanda ali exposta entra na agenda política do Poder Legislativo.

É possível sugerir modificação nas leis que já estão vigentes, por meio das Sugestões que propõe alterações aos artigos específicos de uma determinada lei. Da mesma forma, a sociedade civil organizada pode propor um conteúdo normativo novo, que ainda não foi enfrentado pelo Poder Legislativo.

Inovações ou modificações das regras que regem a convivência no nosso Estado Democrático de Direito, a verdade é que as Sugestões levam ao Poder Público as demandas específicas, que são inerentes a experiência e vivência de cada um dos setores.

As Sugestões enviadas à CLP esbarram em diversos obstáculos: devem se ater as matérias de competência legislativa de iniciativa da Câmara dos Deputados. É preciso observar as restrições constitucionais de competência, que reservam algumas matérias a serem trabalhadas apenas pelo Chefe do Poder Executivo. Ainda assim, enquanto demanda a ser ouvida pelo Poder Público, as Sugestões encaminhadas pela sociedade civil organizada à CLP que tenham conteúdo reservado ao Chefe do Poder Executivo, podem seguir tramitação na forma de Indicação.

A Indicação é forma normativa prevista no Regimento Interno na Câmara dos Deputados (art. 113, I) e serve como instrumento para que o Poder Legislativo faça uma sugestão a outro Poder para adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva.

Além da delimitação de competências, as Sugestões enfrentam outros obstáculos, para que possam se tornar projetos de lei: devem estar em consonância com a sistemática jurídica e constitucional.

Isso significa que, mesmo sendo demanda sentida pela sociedade civil, o conteúdo das Sugestões pode ser rejeitado, caso não estejam em convergência com os princípios constitucionais e as demais leis já positivadas.

Pode acontecer, por exemplo, de um determinado setor da sociedade demandar por medidas punitivas mais intensas, tal como a pena de morte. Entretanto, mesmo que a instituição da pena de morte represente demanda essencial a determinado setor, a Sugestão que apresente esse conteúdo deverá ser rejeitada pela CLP, sob o fundamento de flagrante inconstitucionalidade.

Foi o que aconteceu com a Sugestão nº 11/2001, do Movimento de Resistência ao Crime, que propôs “diversas mudanças na Constituição e no Código Penal, para tornar mais severas as penas contra crimes hediondos e outros. Institui a prisão perpétua, a maioria penal aos 14 anos, libera a venda de armas, extingue a figura do indulto penal”. Com conteúdo em total divergência dos princípios constitucionais e da sistemática jurídica penal, a CLP rejeitou a Sugestão.

Há que se atentar para o fato de que, muito embora a mera utilização do instrumento de participação direta pela sociedade civil organizada, com o encaminhamento de Sugestões à CLP já represente passos largos dados na concretização de alguns pressupostos democráticos deliberacionistas, refletindo a permeabilidade institucionalizada para a participação direta no processo de formação das leis, as demandas ali formuladas só vão passar a ser ouvidas pelo Poder Legislativo como um todo, quando aptas a seguirem a tramitação.

O diálogo, enquanto via de mão dupla, com a construção conjunta de argumentos e fundamentos, entre sociedade civil e Poder Público, só será concretizado quando o Poder Legislativo como um todo tomar ciência das demandas e anseios da sociedade civil organizada. E isso só acontece quando a Sugestão encaminhada se transformar em Projeto de Lei e seguir tramitando na Câmara dos Deputados.

É preciso que nos debrucemos sobre a quantidade de Sugestões que foram encaminhadas à Comissão de Legislação Participativa, pela sociedade civil organizada, que foram julgadas aptas a serem transformadas em Projetos de Lei, para verificar se há alguma reverberação dessas demandas no processo de formação das leis.

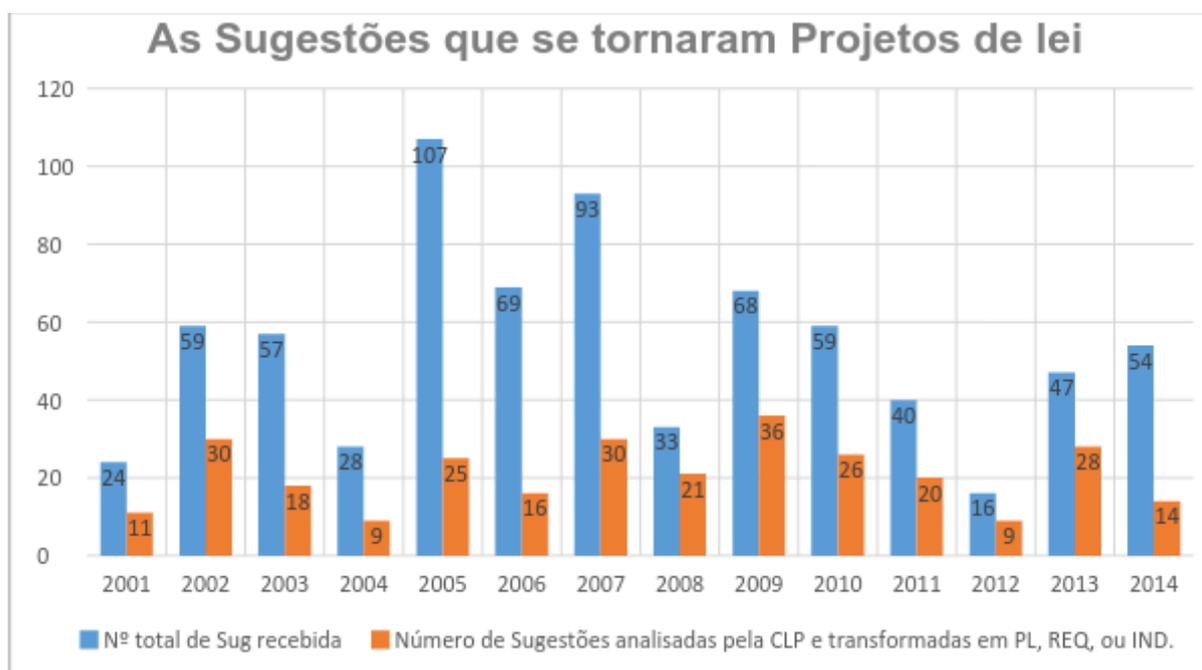
É preciso observar o número de Sugestões que se transformaram em Projetos de Lei, ano a ano:

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
11	30	18	9	25	16	30	21	36	26	20	9	28	14

Número TOTAL de Sugestões analisadas pela CLP e transformadas em PL, REQ, ou IND.	<b>293</b>
---	------------

Analisando os números de Sugestões que se transformaram em Projetos de Lei, ano a ano, notamos a amplitude da variação desses números, novamente. Mais uma vez, essa variação serve para nos lembrar que muitas outras questões impactam diretamente nesse aspecto de participação direta da sociedade civil no processo de formação das leis.

Não há uma relação direta que se possa fazer entre o número de Sugestões encaminhadas à CLP e o número de Sugestões que se tornam Projeto de Lei:



É preciso lembrar, mais uma vez, dos outros aspectos que permeiam a formação das leis: questões partidárias, posicionamentos ideológicos, agenda política.

Mesmo assim, a reverberação das demandas elaboradas pela sociedade civil organizada foi verificada na práxis do processo legislativo brasileiro: o Poder Legislativo ouviu e se atentou para as demandas e anseios da sociedade civil, que chegaram no espaço público em questão através do encaminhamento de Sugestões à CLP.

De posse dessa verificação, o sistema democrático brasileiro ganha em legitimidade: promove uma eficaz troca de informações, construção conjunta, com Poder Público e sociedade civil, contribuindo com argumentos e fundamentos, necessários e inerentes ao processo de formação da lei.

#### **4. A DEMANDA POR MAIS PARTICIPAÇÃO DIRETA NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, SEMINÁRIOS, EVENTOS.**

Dos resultados mais interessantes dessa pesquisa, temos um aumento significativo e paulatino de demanda por Audiências Públicas, Seminários, Eventos.

A sociedade civil organizada, nos últimos anos, encaminhou diversas Sugestões com conteúdo de requerimento de realização de Audiências Públicas, Seminários ou Eventos, sobre os temas específicos de seu interesse.



E o que significa essa demanda por Audiências Públicas, Seminários e Eventos?

Significa que a sociedade civil organizada quer ser ouvida, quer efetivamente participar, de forma direta, do processo de debate e construção do conteúdo normativo a ser formado.

Quer dizer, que de certa forma, o argumento de Habermas de que a participação direta na construção das ideias, através da concretização da ação comunicativa, através do agir orientado pelo entendimento, dos debates com argumentos e fundamentos que vem de uma multiplicidade de formas e opiniões, de mundos da vida diferentes, e isso tudo dá ao sistema político democrático mais ares de legitimidade: esse argumento foi verificado na práxis do processo de formação das leis brasileiro.

Houve a abertura do espaço institucionalizado para a participação direta da sociedade civil no processo de formação das leis, com a instituição da Comissão de Legislação Participativa. E, conforme verificamos, houve a efetiva utilização desse instrumento, com o encaminhamento de mais de setecentas Sugestões.

Mas há mais.

Dentro desse espaço de participação direta, a sociedade civil organizada encontrou outro espaço a ser ocupado, e esse ainda mais em consonância com os pressupostos de legitimidade da teoria democrática deliberacionista: as Audiências Públicas, Seminários e Eventos.

Através da análise dos dados coletados nesta pesquisa, é possível verificar, claramente, a demanda da sociedade civil organizada, pela efetividade de princípio do discurso de Habermas: talvez mais importante do que sugerir fórmulas de leis, seja a participação nos debates, com a contribuição de argumentos e fundamentos dos possíveis atingidos pela norma, com as ideias, anseios e sensibilidade daqueles que enfrentam o cotidiano de determinada matéria.

Perceba-se que a demanda pela realização de Audiências Públicas, Eventos e Seminários sobre os temas específicos, surgiu espontaneamente: a sociedade civil organizada, em algum momento, entendeu que poderia ser mais vantajoso utilizar a permeabilidade do espaço institucionalizado de formação das leis, através da CLP, para ao invés de simplesmente enviar fórmulas prontas, enviar pedidos (requerimentos) de participação dos interessados nos debates.

Quando a sociedade civil organizada encaminha uma Sugestão, com conteúdo de Requerimento de realização de Audiência Pública, Evento ou Seminário, poderia, ao invés disso, facilmente, enviar sua demanda pronta: “eu sugiro que a lei tenha a seguinte forma.”. Entretanto, a sociedade civil organizada prefere participar dos debates, prefere contribuir com as discussões, e colocar seus argumentos e fundamentos em contraposição dos expostos pelos legisladores e demais participantes.

## CONCLUSÕES – So WHAT?

Depois do planejamento, da pesquisa feita, de muita leitura e muita escrita, é chegada a hora: e daí? (so what?) O que um estudo de caso de um único instrumento de participação da sociedade civil no processo de formação das leis pode ser útil ao leitor corajoso, que chegou até aqui?

Bem, e daí que, em primeiro lugar, foi possível verificar a hipótese aqui avançada: a possibilidade de concretização dos pressupostos democráticos da teoria deliberacionista de Habermas na prática do processo legislativo brasileiro atual.

A engenharia institucional brasileira, no âmbito do processo legislativo, se mostrou permeável à participação direta da sociedade civil no processo de formação das leis.

A Comissão de Legislação Participativa configura instrumento posto a disposição da sociedade civil organizada, para que esta participe, diretamente, do processo de formação das leis, através do encaminhamento de Sugestões, com o conteúdo de suas demandas e anseios.

E, as 754 Sugestões encaminhadas à CLP, entre os anos de 2001 e 2014, demonstram que o instrumento foi amplamente utilizado pela sociedade civil.

Temos ainda as 293 Sugestões que se transformaram em Projetos de Lei, e, em sua tramitação pelo Congresso Nacional, foram capazes de fazer o Poder Legislativo, enquanto instituição, ouvir e estar atento às demandas e anseios da sociedade civil.

Mais ainda: temos as 127 Sugestões que encaminharam, simplesmente, a demanda pela participação do processo de argumentação, de debates e construção do conteúdo normativo ali formulado, através do Requerimento de realização de Audiências Públicas, Seminários e eventos, sobre os assuntos específicos de interesse do setor representado.

Pontuados, localizados e quantificados: restou verificada a concretização de pressupostos democráticos da teoria deliberacionista contemporânea de Habermas na prática do processo legislativo brasileiro atual.

Além disso, outros aspectos foram verificados.

Sobre o tempo de tramitação dos Projetos de Lei da Comissão de Legislação Participativa: há que se ponderar que, em mais de 10 anos, só houve tempo suficiente para que dois projetos de lei se tornassem leis. Conforme consta nos dados coletados em anexo, muitos projetos de lei da CLP estão esperando a agenda de Comissões ou do Plenário.

O porquê disso é certo: os Projetos de Lei de iniciativa das Comissões devem ter tramitação completa, não podendo ser discutidos e votados com dispensa do Plenário, como é a regra geral para os demais projetos, nos termos do art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Isso significa, que um projeto de lei, com o mesmo tema que um projeto de lei de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa, tem sua tramitação simplificada e encurtada.

E muitas vezes, quando as demandas da sociedade civil são latentes ao Poder Legislativo, o que acontece é que são iniciados outros projetos, de iniciativas dos parlamentares, e que conseguem finalizar sua tramitação antes que o projeto de lei da Comissão de Legislação Participativa consiga entrar na agenda do Plenário.

É preciso entender que a redação do art. 24 do Regimento Interno, que excetua os projetos de lei de iniciativa das Comissões da regra geral de competência das Comissões Permanentes para a discussão e votação do Projeto de Lei, com dispensa do Plenário, se deu em 1989, com a primeira redação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Naquele contexto, não a Comissão de Legislação Participativa sequer tinha sido instituída.

Tanto naquele contexto, como atualmente, as Comissões podem elaborar projetos de leis que apresentam conteúdo em consonância com sua competência temática, detalhadamente definido pelo Regimento. Pela especificidade das Comissões, o Regimento Interno excepciona da regra geral de dispensa do Plenário, os projetos de lei de iniciativa das Comissões.

Entretanto, a Comissão de Legislação Participativa, como pré-comissão que analisa Sugestões e a transformam em Projetos de Lei, não trata de temas específicos: ao contrário, trata dos mais variados temas, de acordo com as demandas trazidas pela sociedade civil organizada.

Somando-se a peculiaridade da Comissão de Legislação Participativa, de ter competência para tratar dos mais diversos assuntos a sua finalidade de participação direta

da sociedade civil organizada no processo de formação das leis, podemos pensar em uma modificação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, excepcionando os Projetos de Lei da Comissão de Legislação Participativa. Ficaria mais ou menos assim:

Projeto de Resolução nº .....

Art. 1º O art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 24. ....

I - .....

II - .....

a) .....

b) .....

c) .....

d) De Comissão, exceto aqueles de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa.

.....

Sala das Comissões, em ..... de ..... de 2015.

Uma modificação simples, que pode muito bem ser justificada tanto juridicamente, já que a Comissão de Legislação Participativa não trata de tema específico, quanto politicamente, na medida em que a possibilidade de tramitação acelerada e simplificada contribuiria e muito, para atender aos pressupostos democráticos de efetividade na participação da sociedade civil nos processos de tomadas de decisões.

Ademais, como não podia deixar de ser, com a análise dos dados coletados foi possível verificar que o pressuposto de legitimidade do sistema político democrático enfrentado nessa pesquisa, qual seja, a legitimidade através da permeabilidade do processo de formação das leis à participação direta da sociedade civil, se possível nas construções argumentativas e debates, é apenas um dos tantos aspectos que impactam da legitimidade como um todo, da democracia brasileira atual.

No decorrer da análise estatística dos dados coletados, nos deparamos com diversas variações que não se explicam a partir do que foi aqui proposto. Ficou claro que muitos outros fatores impactam diretamente da legitimidade do sistema político democrático brasileiro atual: questões partidárias, descrença da Política pelos cidadãos, crise de representatividade, entre muitos outros.

Mesmo assim, também pudemos verificar que a participação institucionalizada da sociedade civil no processo de formação das leis, através da Comissão de Legislação Participativa e das Audiências Públicas, Seminários e Eventos impacta diretamente na legitimidade do processo de formação das leis, e por consequência, na legitimidade do sistema político democrático atual.

Mas e aí? O que se ganha com tudo isso?

Se ganha uma nova perspectiva de análise do processo legislativo brasileiro: através da Comissão de Legislação Participativa, a instituição se mostra permeável, tanto à participação direta, com encaminhamento de sugestões com fórmulas prontas, quanto com pelas demandas pela participação nos debates, com os Requerimentos de Audiências Públicas, Seminários e Eventos.

A partir da análise de resultados dessa pesquisa, verificamos que existe outro instrumento de participação direta da sociedade civil nas tomadas de decisões políticas. O exercício da soberania popular, fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro atual vai além do art. 14 da Constituição Federal:

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

Com as contribuições dessa pesquisa, verificamos que há outra forma, institucionalizada, devidamente positivada, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de exercício da soberania popular: apresentação de Sugestões à Comissão de Legislação Participativa.

Há ainda, através da demanda por Audiências Públicas, Seminário e Eventos sobre o tema a ser normatizado, uma “nova versão” de participação direta: não se trata mais a sociedade civil lidar com fórmulas prontas, como acontece com o referendo, plebiscito e iniciativa popular, mas sim de participar dos processos de discussão e debates, podendo se fazer ouvir, e contribuir com a construção dos argumentos e fundamentos.

Ficou claro que as Audiências Públicas, Seminários e Eventos, e a real e efetiva demanda da sociedade civil pela realização desses institutos, conforme verificamos na pesquisa, traz ao sistema político democrático brasileiro aspectos dos pressupostos de legitimidade, nos termos da teoria democrática deliberacionista de Habermas. E, nesse

aspecto, essa pesquisa deu apenas um primeiro passo. Nem isso. Apenas acenou para uma direção que deve e merece ser seguida. E o que faremos nos próximos trabalhos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARATO, Andrew; COHEN, Jean L. *Sociedade Civil e Teoria Política*. Trad. Roberto Reyes Mazzoni. México: Fundo de Cultura Economica. 2000.

AVRITZER, Reforma Política e Participação no Brasil.

AVRITZER, Leonardo. (1993), *Modernity and Democracy in Brazil: an Interpretation of the Brazilian Path of Modernization*. Tese de doutorado. New School for Social Research, Nova York.

\_\_\_\_\_. (1994), "Modelos de sociedade civil", in L. Avritzer (org.), *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte, Del Rey.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

VITULLO, Gabriel. *Transitologia, Consolidologia e Democracia na América Latina: uma revisão crítica*. *Revista da Sociologia e Política*. Nº 7: 53-60. Nov. 2001.

YIN, Robert K. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks; Sage Publications, 2009. Disponível para compra online <http://amzn.to/JGsRyu> [último acesso em 20/08/2012].

## ANEXO

	<b>Autor</b>	<b>Ementa</b>	<b>Demanda Social</b>	<b>Direito afeto</b>	<b>Foi transformada em projeto de lei?</b>
01	Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE)	Dispõe sobre a informatização do processo judicial e dá outras providências	Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado: Acesso à Justiça. (1)	Direito Processual	Sim. Projeto de Lei n. 5.828/01
02	Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa da Moradia (CNM)	Dispõe sobre as novas regras do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências.	Moradia/Habitação (5)	Direitos Sociais.	
03	Federação de Associações e Departamentos de Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo (FAPESP)	Dispõe sobre revisão, reposição de valores e manutenção dos seguros da Previdência Social e dá outras providências.	Previdência Social (8)	Direito Previdenciário	
04	Fórum das ONGs Ambientistas do Distrito Federal e Entorno	Altera a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito	Assistência aos desamparados: Desenvolvimento de regiões (9)	Direito Administrativo/Tributário	Sim. PLP 270/01

		Federal e Entorno - RIDE e sobre o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências .			
05	Associação de Solidariedade e Integração de Valparaíso de Goiás e do Entorno (ASIVGE)	Institui a obrigatoriedade do ensino da Constituição Federal, do Código Civil, do Código Penal e do Direito Administrativo; inclui como dever do Estado o atendimento educacional especializado de Portadores de deficiência; prevê a preservação do meio ambiente na Lei de Diretrizes e Bases – LDB	Educação (4)	Direitos Sociais.	Não. Devolvida pela presidência, em virtude de a matéria ser objeto de Proposta de Emenda à Constituição.
06	Sindicato dos Peritos Criminais do Estado de São Paulo (SINPCRESP)	Dispõe sobre a forma de emissão e fornecimento de	Melhoria /Adequação da atividade administrativa do Estado (1)	Organização Administrativa	

		informação ao usuário do serviço público e dá outras providências .			
07	Associação de Solidariedade e Integração de Valparaíso de Goiás e do Entorno (ASIVGE)	Institui o "Programa de renda comunitária" e contribuição para Assistência às associações civis, de caráter representativo e filantrópico, visando o desenvolvimento social, cultural, combate à pobreza e outras providências .	Assistência aos desamparados (9)	Direitos Sociais	
08	Associação Brasileira da Propriedade Intelectual (ABPI)	Sugere alteração do Código Penal referente a Crimes contra a Propriedade Industrial - busca e apreensão.	Criminalização/Descriminalização, abrandamento ou maior rigorosidade das leis penais (12)	Direito Penal	
09	Federação Nacional dos odontologistas (FNO)	Dispõe sobre o acesso, garantia de direitos trabalhistas dos profissionais	Trabalho: Garantias à trabalhadores (7)	Organização Administrativa	

		de saúde empregados no Programa Saúde da Família - PSF.			
10	Associação Comercial da Vila Planalto	Dispõe sobre a criação pelo Congresso Nacional e pelos legislativos estaduais e municipais, de mecanismos de comunicação direta da população com os parlamentos.	Ampliação do espectro da DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (16)	Direitos Políticos/ CIDADANIA	Devolvida pela presidência, em virtude de a matéria ser objeto de Proposta de Emenda à Constituição.
11	Movimento de Resistência ao Crime (MRC)	Propõe diversas mudanças na Constituição e no Código Penal, para tornar mais severas as penas contra crimes hediondos e outros. Institui a prisão perpétua, a maioria penal aos 14 anos, libera a venda de armas, extingue a figura do indulto penal, etc	Criminalização/Descriminalização, abrandamento ou maior rigorosidade das leis penais (12)	Direito Penal	
12	Confederação Nacional dos Trabalhadores na	Dispõe sobre regras de	Previdência Social: Regramento	Direito Previdenciário	

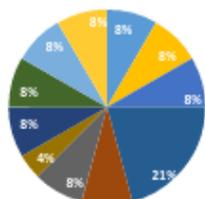
	Agricultura (CONTAG)	contribuição e de acesso aos benefícios previdenciários dos trabalhadores e trabalhadoras rurais no Regime Geral da Previdência Social, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.	da aposentadoria Rural (8)		
13	Movimento Ecumênico Mundial (MEM)	Estabelece normas para utilização dos Títulos da Dívida Externa, no pagamento de parte das exportações.	Regulamentação de relações privadas (10)	Direito Tributário	
14	Movimento Ecumênico Mundial (MEM)	Cria a Cidade Internacional denominada Cidade de São Sebastião da Guanabara e dá outras providências.	Criação, Fusão, Incorporação de Município, Estado (13)	Organização Político-Administrativa	
15	Movimento Ecumênico Mundial (MEM)	Estabelece Incentivo Fiscal com redução do ICMS, dos	Regulamentação / Intervenção da Economia (11)	Direito Tributário	

		insumos na construção civil para casas populares de até 55 m2 e dá outras providências .			
1 6	Federação das Associações dos Mutuários e Associações de Moradores do Estado de São Paulo (FAMMESP)	Dispõe sobre as novas regras do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências .	Moradia / Habitação (5)	Direitos Sociais	Sugestão apensada à sugestão nº 2
1 7	Associação dos Moradores de Guaianazes (AMG)	Regulamenta a profissão de líder comunitário e dá outras providências .	Trabalho: Regulamentação profissional (7)	Organização Administrativa	
1 8	Associação Comercial da Vila Planalto - ACVP	Dispõe sobre a criação pela Câmara Federal (ou Congresso Nacional) de mecanismos de comunicação direta da sociedade com o Parlamento Brasileiro	Ampliação do espectro da DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (16)	Direitos Políticos/CIDADANIA	
1 9	Conselho Federal dos Detetives Profissionais do Brasil (CONFIPAR)	Dispõe sobre o Estatuto do Confipar Brasil - Conselho Federal dos Detetives profissionais	Trabalho: Regulamentação profissional (7)	Organização Administrativa	

		do Brasil e dá outras providências			
20	UDEMO – Sindicato dos Especialistas do Magistério Oficial do Estado de São Paulo	Regulamenta o direito de greve e o dissídio coletivo dos servidores públicos civis	Trabalho: Regulamentação de greve (7)	Direito Trabalhista	
21	ACOCCHI – Associação Comunitária do CHONIN DE CIMA	Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios	Criação, incorporação e fusão de Municípios (13)	Organização Política Administrativa	
22	ÉDEN – Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Humano	Dispõe sobre a criação de uma moeda social, denominada Bilhete de Investimento Social – BIS	Regulamentação / Intervenção da Economia (11)	Direito Econômico	
23	SINPROVERP – Sindicato dos Propagandistas e Vendedores de Produtos Farmacêuticos de São José do Rio Preto.	Altera o artigo 651 da Consolidação das Leis do Trabalho.	Trabalho: Organização das relações de trabalho (7)	Direito Trabalhista	
24	Associação Solidarietà e Integração de Valparaíso de Goiás e do Entorno - ASIVGE	Institui o Programa de Bolsa de Estudo extensivo aos funcionários da Câmara dos Deputados e Parlamentares nos cursos de 1º, 2º e 3º	Educação (4)	Direitos Sociais.	

		grau, através de convênio com as instituições de ensino e dá outras providências			
--	--	--	--	--	--

### Demandas Sociais



- 1. Melhoria /Adequação da atividade administrativa do Estado
- 2. Melhoria /Adequação da atividade legislativa do Estado
- 3. Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado
- 4. Educação
- 5. Moradia / Habitação
- 6. Saúde
- 7. Trabalho
- 8. Previdência Social
- 9. Assistência aos desamparados
- 10. Regulamentação de relações privadas (civil, empresarial, consumidor, trânsito)
- 11. Regulamentação / intervenção da Economia (instituição de taxas, tributos, moedas e etc)
- 12. Criminalização/ Descriminalização, abrandamento ou maior rigorosidade das leis penais
- 13. Criação, Fusão, Incorporação de Município, Estado
- 14.
- 15.

2002: 59 sugestões legislativas recebidas

	<b>Autor</b>	<b>Ementa</b>	<b>Demanda Social</b>	<b>Direito afeto</b>	<b>Foi transformada em projeto de lei?</b>
25	Associação Comunitária do Chonin de Cima (ACOCCI)	Dispõe sobre a extinção da tarifa interurbana para as ligações telefônicas em localidades com o mesmo DDD.	Regulamentação / Intervenção da Economia (11)	Direito Tributário	Sim. PL 6842/02 (Apensada ao PL 6711/02)
26	Associação Comunitária do Chonin de Cima (ACOCCI)	Dispõe sobre a extinção da taxa de assinatura cobrada nas contas telefônicas.	Regulamentação / Intervenção da Economia (11)	Direito Tributário	Sim. PL 6774/02
27	Associação Comunitária	Dispõe sobre a criação de	Melhoria /Adequação da	Direito Tributário	Não. Arquivada.

	do Chonin de Cima (ACOCCI)	taxa única para requerimento de 1ª e 2ª vias do documento de identidade.	atividade administrativa do Estado (1)		
28	Associação Comunitária do Chonin de Cima (ACOCCI)	Requer urgência na apreciação do PLC 130/96, que dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios	Criação, Fusão, Incorporação de Município, Estado (13)	Organização Política Administrativa	Não. Arquivada.
29	Associação Comunitária do Chonin de Cima (ACOCCI)	Requer informações ao Diretor-Geral do DNER acerca da BR 451/MG.	Melhoria /Adequação da atividade administrativa do Estado (1)	Organização Administrativa	Não. Via correta: requerimento de informações.
30	Associação Comunitária do Chonin de Cima (ACOCCI)	Dispõe sobre a criação de universidade Federal na cidade de Governador Valadares – MG.	Educação: Ensino Público Superior (4)	Direitos Sociais	Indicação nº 3557/02 (ao Poder Executivo)
31	Associação Comunitária do Chonin de Cima (ACOCCI)	Dispõe sobre autorização para execução de serviço de radiodifusão comunitária à Associação Comunitária do Chonin de Cima	Melhoria /Adequação da atividade administrativa do Estado (1)	Organização Administrativa	Aguardando audiência pública
32	Associação Comunitária do Chonin de Cima (ACOCCI)	Autoriza o Poder Executivo a realizar as obras de implantação e pavimentação	Melhoria /Adequação da atividade administrativa do Estado (1)	Organização Administrativa	Não. Arquivada.

		asfáltica da BR 451 em Minas Gerais.			
3 3	Associação Comunitária do Chonin de Cima (ACOCCI)	Assegura realização de novo plebiscito aos distritos que tiveram processo de emancipação política iniciados antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 15/96.	Ampliação do espectro da <b>DEMOCRACIA PARTICIPATIVA</b> : Participação Política (16)	<b>Direitos Políticos/ CIDADANI</b> <b>A</b>	Não. Arquivado.
3 4	Associação Comunitária de Chonin de Cima (ACOCCI)	Dispõe sobre a criação de Banco Postal em localidades acima de 1000 (mil) eleitores.	Melhoria /Adequação da atividade administrativa do Estado (1)	Organização Administrativa	Aguardando parecer
3 5	Associação Comunitária de Chonin de Cima (ACOCCI)	Permite as entidades representativas de distritos e zona rural emitirem a Carteira de Trabalho e Previdência Social.	Melhoria /Adequação da atividade administrativa do Estado (1)	Organização Administrativa	Sim. PL 7367/02
3 6	Associação Comunitária de Chonin de Cima (ACOCCI)	Concede homenagem especial ao Jornal Diário do Rio Doce e TV Leste em Governador Valadares – MG.	Regulamentação de relações privadas (10)	Organização Administrativa	Não. Arquivada.
3 7	Associação Brasileira da Propriedade	Dispõe sobre a indenização cabível por infrações aos	Regulamentação de relações privadas (10)	Direito Civil	Sim. PL 7066/02

	Intelectual (ABPI)	direitos de Propriedade Industrial.			
38	Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e Afins	Liberação de Verbas Federais e Estados Municípios.	Regulamentação / Intervenção da Economia (11)	Organização Política Administrativa	Sim. PLP 327/02 (Apensado ao PLP 305/02)
39	Movimento Popular Pró-Moralização no Poder Legislativo (MPMPL)	Dispõe sobre preferência de julgamento de processos a cargo do Poder Judiciário Nacional.	Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado (3)	Organização Política Administrativa	Não. Arquivada.
40	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA)	Dá nova redação aos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho referente à Comissão de Conciliação Prévia.	Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado (3)	Direito Processual	Aguardando a realização de audiência pública
41	Associação Nacional dos Árbitros de Futebol (ANAF)	Solicita a realização de audiência pública para discutir a regulamentação da atividade de árbitro de futebol.	Trabalho: Regulamentação profissional (7)	Organização Administrativa	Transformado em requerimento.
42	Sindicato União dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de São Paulo	Modifica o artigo 20, inciso II, letras "A", "B", "C", e "D" da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.	Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado (3)	Organização Política Administrativa	Sim. PLP 328/02.
43	Associação Brasileira de	Altera a redação do	Moradia/Habitação (5)	Direitos Sociais	Sim. PL 7069/02

	COHABs (ABC)	Artigo 8º da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que cria o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências			
4 4	Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação (ABMH)	Cria o Sistema Nacional de Habitação (SNH), extingue o Sistema Financeiro da Habitação, modifica a destinação do Sistema Financeiro Imobiliário, consolida a legislação sobre financiamentos habitacionais e dá outras providências.	Moradia/Habitação (5)	Direitos Sociais	Sim. PL 7497/02 INC 3767/02
4 5	Associação Secundarista e Universitária de Alagoas (ASUAL)	Dispõe sobre a adoção de tecnologias de menor nível de emissão de poluentes nos veículos integrantes do sistema de transporte urbano, intermunicipal e interestadual de passageiros	Desenvolvimento sustentável, redução de poluição, preservação ambiental etc. (14)	Organização Administrativa	Aguardando parecer.

		e transporte de carga.			
46	Federação Nacional dos Odontologistas (FNO)	Dispõe sobre a criação do curso de Especialização em Odontologia do Trabalho e dá outras providências.	Trabalho: Qualificação profissional (7)	Direitos Sociais	
47	Associação Brasileira da Propriedade Intelectual (ABPI)	Dispõe sobre o nome empresarial e dá nova redação aos artigos 1.158, § 2º, 1.160, 1.163, 1.165 a 1.168 do novo Código Civil.	Regulamentação de relações privadas (10)	Direito Civil	Sim. PL 7070/02 (Apensado ao PL 6960/02)
48	Associação Comunitária do Chonin de Cima (ACOCCI)	Dispõe sobre a criação do Título de Eleitor Eletrônico e dá outras providências.	Ampliação do espectro da DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (15)	Direitos Políticos/ CIDADANIA	Aguardando parecer
49	Associação Brasileira da Indústria Fitoterápica (ABIFITO)	Dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os produtos de origem natural para a saúde e dá outras providências.	Melhoria /Adequação da atividade administrativa do Estado (1)	Organização Administrativa	Audiência pública realizada. Aguardando parecer
50	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara (CAM)	Propõe alteração no artigo 447 do Código de Processo Civil.	Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado (3)	Direito Processual	Não. Arquivada.
51	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara (CAM)	Regula os casos de dissolução da sociedade conjugal e do casamento, seus efeitos e	Regulamentação de relações privadas (10)	Direito Civil	Aguardando parecer.

		respectivos processos, e dá outras providências.			
5 2	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara (CAM)	Dispõe sobre a criação dos Conselhos Municipais de Justiça, Conciliação e Mediação e dá outras providências.	Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado (3)	Organização Político Administrativa	Não. Arquivada.
5 3	Associação Comercial do Crato	Dispõe sobre a inserção do ensino de Cooperativismo, Associativismo, Processo de Conscientização e Processo de Participação no currículo escolar do 2º Grau.	Educação (4)	Direitos Sociais	Não. Arquivada.
5 4	Associação Comunitária do Chonim de Cima (ACOCCI)	Assegura a implantação do Ensino Médio em escolas públicas da Federação.	Educação (4)	Direitos Sociais	Não. Arquivada.
5 5	Associação Comunitária do Chonim de Cima (ACOCCI)	Inclui os municípios do Vale do Rio Doce na área de atuação da Adene.	Assistência aos desamparados: Desenvolvimento regional (9)	Direito de Desenvolvimento Regional	Sim. PL 7368/02.
5 6	Associação Comunitária do Chonim de Cima (ACOCCI)	Dá denominação de “Pedro Tassis” à Rodovia BR 116 no perímetro Urbano da cidade de	Melhoria /Adequação da atividade administrativa do Estado (1)	Organização Administrativa	Sim. PL 7498/02

		Governador Valadares.			
57	Associação Comunitária do Chonim de Cima (ACOCCI)	Dá denominação de “Presidente Tancredo Neves” à Rodovia BR 451 em Minas Gerais.	Melhoria /Adequação da atividade administrativa do Estado (1)	Organização Administrativa	Sim. PL 7067/02
58	Associação Comunitária do Chonim de Cima (ACOCCI)	Inclui a Rodovia BR 451 no Plano Nacional de Viação – PNV.	Melhoria /Adequação da atividade administrativa do Estado (1)	Organização Administrativa	Não. Arquivada.
59	Associação de Cosmetologia e Estética do Ceará (ACEC)	Dispõe sobre o exercício da profissão de esteticista e cosmetologista e dá outras providências	Trabalho: Regulamentação Profissional (7)	Organização Administrativa	
60	Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe (SINDISERJ)	Dispõe sobre a criação, implantação, estrutura e funcionamento da Central de Mandado do Poder Judiciário da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e outras providências correlatas etc...	Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado (3)	Organização Político-Administrativa	Não. Arquivada.
61	Movimento Popular Pró-Moralização no Poder Legislativo (MPMPL)	Inclui como beneficiária de pensão temporária a filha solteira de servidor público, maior de 21 anos e	Previdência Social (8)	Direito Previdenciário	Aguardando designação.

		que vive sob a dependência do pai.			
6 2	Centro Evangélico de Reabilitação e Trabalho Orientado de Uberlândia. (CERTO)	Normas gerais para medidas afirmativas em favor de deficientes físicos e mentais.	Assistência aos desamparados (9)	Direitos Sociais	Não. Arquivada.
6 3	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara (CAM-Grupiara)	Dispõe sobre alterações no Código de Trânsito.	Regulamentação de relações privadas (10)	Código de Trânsito Brasileiro.	Sim. PL 7369/02.
6 4	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara (CAM-Grupiara)	Dispõe sobre a otimização do processo legislativo.	Melhoria /Adequação da atividade legislativa do Estado (2)	Direito Constitucional	
6 5	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara (CAM-Grupiara)	Publicidade de atos da Administração Pública na contratação de pessoas para prestar serviços públicos.	Melhoria /Adequação da atividade administrativa do Estado (1)	Organização Administrativa	Sim. PL 7364/02
6 6	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara (CAM-Grupiara)	Normas gerais para contencioso administrativo .	Melhoria /Adequação da atividade administrativa do Estado (1)	Organização Administrativa	
6 7	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara (CAM-Grupiara)	Acesso da população ao sistema judicial no interior.	Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado (3)	Direito Processual	Sim. PL 7365/02.

68	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara (CAM-Grupiara)	Assistência jurídica integral prestada através de integração de vários órgãos como defensorias, faculdades, municípios, organizações sociais e sindicatos	Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado (3)	Organização Política Administrativa	Aguardando o parecer.
69	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara (CAM-Grupiara)	Necessidade de representação para iniciar ação penal relativa a crimes patrimoniais cometidos contra particulares, sem violência ou grave ameaça, como furtos, apropriação indébita e estelionato.	Criminalização/Descriminalização, abrandamento ou maior rigorosidade das leis penais (12)	Direito Penal	Aguardando o designação.
70	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara (CAM-Grupiara)	Normas gerais para concursos na área jurídica de nível superior.	Melhoria /Adequação da atividade administrativa do Estado (1)	Organização Administrativa	
71	Movimento Popular Pró-Moralização no Poder Legislativo (MPMPL)	Proíbe a prática de atos de assistencialismo e clientelismo por agente político, detentor de mandato eletivo, no	Legitimidade do Processo Eleitoral, medidas anticorrupção (15)	Código Eleitoral	Aguardando o Parecer.

		exercício de seu mandato, sendo candidato à eleição ou reeleição, considerando-se tal procedimento como infração ao Código Eleitoral.			
7 2	Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins de Marília e Região (STIAM)	Altera a Lei nº 9.958/2000 e dá outras providências	Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado: Disciplina o procedimento de conciliação na Justiça do Trabalho (3)	Direito Processual	Sugestão apensada à Sug. n. 40
7 3	Associação Brasileira de Acessibilidade e (ABRA)	Dispõe sobre a acessibilidade das pessoas com deficiência ou necessidades especiais aos portais públicos na internet, alterando a Lei nº 10.098, de 19/12/2000.	Assistência aos desamparados: Instituição de ações afirmativas. (9)	Direitos Sociais	Sim. PL 7432/02
7 4	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara (CAM-Grupiara)	Dispõe sobre a audiência preliminar, alternado o art. 331 do Código de Processo Civil	Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado: Não imposição de audiência de conciliação pelo juiz no âmbito do processo civil (3)	Direito Processual	Sim. PL 7499/02.
7 5	Conselho Administrativo	Dispõe sobre a fundamentação das decisões	Melhoria / Adequação da atividade	Direito Processual	

	Municipal de Grupiara (CAM-Grupiara)	judiciais, alterando o art. 458 do Código de Processo Civil	judiciária do Estado: Acesso à Justiça (3)		
76	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara (CAM-Grupiara)	Cria a tarifa social de água e dá outras providências.	Desenvolvimento sustentável, redução de poluição, preservação ambiental (14)	Direito Tributário	Sim. PL 7433/02
77	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara (CAM-Grupiara)	Define as normas gerais para as funções de juiz leigo, juiz de paz, juiz arbitral e jurado.	Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado (3)	Organização Administrativa	Não. Arquivada.
78	Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE) e Instituto para Promoção da Equidade (IPÊ)	Altera o Código Penal visando ao estabelecimento do princípio de igualdade de direitos entre homens e mulheres.	Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado (3)	Direito Penal	Aguardando o Parecer.
79	Coordenação Federativa de Trabalhadores do Estado do Paraná (CFT-PR)	Dá nova redação aos arts. 625-A a 625-H da Consolidação das Leis do Trabalho, com a redação dada pela Lei nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000, e ao art. 764 da CLT	Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado: Modificação dos moldes da conciliação prévia (3)	Direito Trabalhista	Aguardando o parecer.
80	Associação dos Advogados de São Paulo (AASP)	Altera a lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (instituiu o Código Eleitoral) e 9.099, de 26	Legitimidade do Processo Eleitoral e Medidas anticorrupção (15)	Código Eleitoral e Leis dos Juizados Especiais	Aguardando o parecer.

		de setembro de 1995 (dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências)			
8 1	Associação dos Advogados de São Paulo (AASP)	Altera o art. 511 do Código do Processo Civil, suprimindo a incidência da taxa judiciária nos embargos do devedor.	Melhoria / Adequação da atividade judiciária do Estado: Acesso à Justiça (3)	Direito Processual	
8 2	Associação Comunitária do Chonin de Cima (ACOCCI)	Requer audiência da Comissão de Viação e Transportes (CVT) sobre a BR 451/MG, no Distrito de Chonin de Cima, Município de Governador Valadares, Minas Gerais	Melhoria /Adequação da atividade administrativa do Estado (1)	Regimental	Aguardand o parecer
8 3	Associação dos Esteticistas de Niterói (ASSENIT)	Dispõe sobre os cursos de formação superior de Terapeuta Esteticista, regulamenta a profissão de Esteticista Técnico e Terapeuta Esteticista, e autoriza a criação dos Conselhos Federal e Regionais do Profissional	Trabalho: Regulamentação o profissional (7)	Direito Trabalhista	Sugestão apensada à Sug. nº 59 3/2/2003

		Esteticista e Técnico e Terapeuta Esteticista e dá outras providências			
--	--	--	--	--	--

2003: 57 sugestões legislativas

	<b>Autor</b>	<b>Ementa</b>	<b>Demanda Social</b>	<b>Direito afeto</b>	<b>Foi transformada em projeto de lei?</b>
01/03	Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros (ACOBRA S)	Dá nova redação ao parágrafo 2º do artigo 3º da Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994	Modificação do momento de validade do Cruzeiro Real	Direito Econômico	
02/03	Associação Secundarista e Universitária de Alagoas (ASUAL)	Dispõe sobre a obrigatoriedade das universidades e faculdades particulares dos estados brasileiros criarem crédito educativo interno aos estudantes de baixa renda	Ampliação do acesso à educação – ensino superior	Direitos Sociais	Sim. PL 1971/03.
03/03	Associação Cearense de Magistrados (ACM)	Revogação de artigos do novo Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002)	Disciplina das relações privadas	Direito Civil	Sim. PL 2849/03.
04/03	Conselho Administrativo	Dispõe sobre a exigência de diploma	Padronização e exigências nos	Organização Administrativa	Não. Arquivada.

	Municipal de Grupiara	em concursos públicos	concursos públicos		
05/03	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	Dispõe sobre o aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público na fiscalização da corrupção e do interesse público	Medidas de fiscalização e anticorrupção	Direitos Fundamentais	Não. Arquivada.
06/03	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	Regulamenta a função de juiz leigo prevista no art. 98, I, da Constituição Federal	Regulamentação de atuação dos juízes leigos no âmbito dos Juizados	Direito Processual	Não. Arquivada.
07/03	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	Dispõe sobre normas gerais para a Justiça de Paz.	Regulamentação da Justiça de Paz	Direito Processual	Não. Arquivada.
08/03	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	Dispõe sobre a otimização da Justiça brasileira	Acesso à Justiça	Direito Processual	Não. Arquivada.
09/03	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	Dispõe sobre a prestação de serviço para recém-formados em nível universitário em instituições públicas.	Acesso ao mercado de trabalho.	Organização Administrativa	Não. Arquivada.
10/03	Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros (ACOBRAS)	Veda a circulação de nota de cédula da moeda Real degradada, rasurada ou com defeito	Reivindicação por normas protetivas no comércio	Direito Econômico	Não. Arquivada.

11/03	Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros (ACOBRA S)	Dispõe sobre a obrigatoriedade da prestação de contas do Banco Central do Brasil a cada troca de presidente da instituição	Medidas de fiscalização e anticorrupção	Direito Econômico	Sim. PLP 63/2003
12/03	Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros (ACOBRA S)	Torna obrigatória a criação de PROCON na cidade com mais de 15 mil habitantes.	Proteção ao consumidor	Organização Administrativa	Não. Arquivada.
13/03	Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros (ACOBRA S)	Torna obrigatória a criação do plano de cargos e salários do funcionário do PROCON	Regulamentação profissional	Direito Trabalhista	Não. Arquivada.
14/03	Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros (ACOBRA S)	Dispõe sobre modificação no regime de preços e valores em geral alterado inserido alínea.	Proteção ao consumidor	Direito Econômico	
15/03	Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros (ACOBRA S)	Dispõe sobre as taxas de juros reais	Proteção ao Consumidor	Direito Econômico.	Não. Arquivada.
16/03	Associação de Classe dos	Dispõe sobre modificações no Índice de	Proteção ao Consumidor.	Direito Econômico.	Não. Arquivada.

	Consumidores Brasileiros (ACOBRA S)	Preços ao Consumidor			
17/03	Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros (ACOBRA S)	Extingue o IPCS e outros índices de prévia de inflação	Proteção ao Consumidor.	Direito Econômico.	Não. Arquivada.
18/03	Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros (ACOBRA S)	Obriga o agricultor a produzir para o mercado interno	Intervenção na economia	Direito Econômico	Não. Arquivada.
19/03	Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros (ACOBRA S)	Dispõe sobre a introdução no ensino de 1º e 2º Graus da matéria Técnica Econômica Financeira Cultural do Consumidor	Educação	Direitos Sociais	Não. Arquivada.
20/03	Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros (ACOBRA S)	Dispõe sobre a criação do Balcão Sebrae em um maior número de municípios	Acesso à informação	Direitos fundamentais	Não. Arquivada.
21/03	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	Estabelece normas para facilitar o acesso à justiça	Acesso à Justiça	Direito Processual	Não. Arquivada.
22/03	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	Regulamenta a terceirização de mão-de-obra no	Regulamentação profissional	Organização Administrativa	Sim. PL 1221/03

		serviço público			
23/03	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	Dificulta as fraudes contra a administração pública	Medidas de fiscalização e anticorrupção	Organização Administrativa	Sim. PL 2311/03
24/03	Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	Regulamento art. 52, X, da Constituição Federal	Regras sobre aplicabilidade e de leis declaradamente inconstitucionais	Direito Constitucional	Sim. PL 1972/03.
25/03	Movimento Ecumênico Mundial (MEM)	Dá nova redação ao art. 977 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)	Intervenções em possíveis abusos na constituição de pessoas jurídicas	Direito Civil	Não. Arquivada.
26/03	Movimento Ecumênico Mundial (MEM)	Dá nova redação ao parágrafo único do art. 1177 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)	Modificação da responsabilidade por escrituração contábil	Direito Civil	Sim. PL 2443/03.
27/03	Movimento Ecumênico Mundial (MEM)	Dá nova redação ao art. 1182 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)	Modificação da responsabilidade por escrituração contábil	Direito Civil	Não. Arquivada.
28/03	Movimento Ecumênico Mundial (MEM)	Dá nova redação art. 1184 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)	Modificação da forma de escrituração contábil	Direito Civil	Sim. PL 1222/03

29/03	Movimento Ecumênico Mundial (MEM)	Dá nova redação ao art. 1187 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)	Modificação dos requisitos para o inventário empresarial	Direito Civil	Sim. PL 1059/03.
30/03	Movimento Ecumênico Mundial (MEM)	Dá nova redação ao art. 1189 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)	Modificação da forma do balanço patrimonial das empresas	Direito Civil	Não. Arquivada.
31/03	Movimento Ecumênico Mundial (MEM)	Estabelece ocupação das áreas de fronteiras, transformando os proprietários rurais, como reserva estratégica dos batalhões de fronteira	Ocupação das áreas de fronteira pelos apenados	Organização Administrativa/Direito Penal	Não. Arquivada.
32/03	Associação Comunitária do Chonin de Cima	Modifica o item 2.2.2 do Anexo II da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, acrescentando trechos ao trajeto da Rodovia de Ligação BR-451/MG	Obras e manutenção de rodovias	Organização Administrativa	Sim. PL 1223/03.
33/03	Associação Comunitária do Chonin de Cima	Dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional das Organizações Não	Publicidade de atos da Administração Pública	Organização Administrativa	Sim. PL 2312/03

		Governamen tais			
34/0 3	Associação Comunitári a do Chonin de Cima	Modifica o Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961, que regulamento u a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a Declaração de Utilidade Pública Federal	Publicidade de atos da Administraçã o Pública	Organização Administrativa	Não. Arquivada
35/0 3	Associação Comunitári a do Chonin de Cima	Dispõe sobre a criação do Passe Livre para idosos maiores de 65 anos, no uso de transporte rodoviário municipal, intermunicip al, estadual e interestadual	Transporte público gratuito para idosos	Direitos Sociais	Sim. PL 1973/03
36/0 3	Associação Comunitári a do Chonin de Cima	Dispõe sobre a extinção do cargo de Suplente de Senador da República e dá outras providências	Enxugar os quadros do Poder Legislativo	Direito Constitucional	Não. Devolvida por se tratar de PEC.
37/0 3	Associação de Classe dos Consumido res Brasileiros (ACOBRA S)	Dispõe sobre o incentivo à produção agrícola de bens considerados básicos para a dieta alimentar dos brasileiros	Intervenção na economia – produção para o mercado interno	Direito Econômico	Pendente.

38/03	Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros (ACOBRA S)	Dispõe sobre a extinção do SPC Brasil	Proteção ao consumidor	Direito Civil	Não. Devolvida.
39/03	Movimento Popular Pró-Moralização no Poder Legislativo	Extingue todos os institutos, fundos de previdência e outros organismos congêneres criados por lei federal, estadual e municipal e em funcionamento em todas as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais do país, resguardando-se direitos dos beneficiários na nova lei previdenciária	Medidas de fiscalização e anticorrupção.	Organização Administrativa	Não. Devolvida, por se tratar de PEC.
40/03	Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros (ACOBRA S)	Altera a sigla do SPC Brasil para RIPC Brasil, sigla de Restrição Inadimplente Provisória Comercial	Proteção ao Consumidor	Direito Civil	Não. Arquivada.
41/03	Associação de Classe dos Consumidores	Altera para salário real o nome do salário mínimo.	Regulamentação das relações comerciais	Direito Trabalhista	Não. Devolvida, por se tratar de PEC.

	Brasileiros (ACOBRA S)				
42/03	Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros (ACOBRA S)	Cria o Código Moral, unindo ao Código e órgãos de ética pública e privada para todo o território nacional.	Imposição de observância da ética, na esfera pública e privada	Direitos Fundamentais	Não. Arquivada.
43/03	Ação Total dos Indivíduos da Terra Unidos em Defesa da Ecologia (ATITUDE)	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966	Regulamentação dos Seguros Privados	Direito Civil.	Sim. PL 2313/03.
44/03	Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros (ACOBRA S)	Solicita informação ao Presidente do Banco Central do Brasil, com relato de provas, sobre o efeito da taxa de juros na influência da taxa de inflação	Requerimento de informações	Regimental.	Não. Arquivada.
45/03	Movimento Popular Pró-Moralização no Poder Legislativo	Estabelece o sistema de prestação voluntária de serviços por estudantes formados em carreiras de curso superior nas universidades públicas do país, em virtude de	Retribuição dos investimentos públicos	Organização Administrativa	Não. Devolvida, por se tratar de PEC.

		convênio celebrado com o Ministério da Educação			
46/03	Movimento Popular Pró-Moralização no Poder Legislativo	Inclui no currículo de ensino fundamental e de ensino médio as disciplinas específicas de Noções Básicas de Política e de Cidadania	Educação para a Participação Política	Direitos Sociais/Participação Política/Cidadania	Não. Arquivada.
47/03	Sindicato Rural de Iporã	Extingue a figura jurídica de reserva legal	Ampliação da exploração ambiental	Direito Ambiental/Agrário	Não. Arquivada.
48/03	Associação Secundarista e Universitária de Alagoas	Altera o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1991	Modificação da organização do Conselho Tutelar	Organização Administrativa	Pendente deliberação.
49/03	União Nacional dos Garimpeiros e Mineradores do Brasil	Regulamenta a prestação de serviços de advocacia	Regulamentação profissional	Estatuto da OAB	Não. Arquivada.
50/03	Centro Acadêmico Edêzio Nery Caon	Dispõe sobre as entidades de representação dos estudantes, regula o processo eleitoral de seus dirigentes e dá outras providências	Regulamentação as entidades de representação estudantis.	Direito Civil	Aguardando parecer.
51/03	Associação Brasileira da	Altera os artigos 57, 166 e 175 da	Regular relações privadas que	Direito Civil	Pendente deliberação

	Propriedade Intelectual	Lei n° 9.279/96	tenham como objetos a propriedade industrial		
52/03	Instituto FGTS Fácil – IFF	Altera o Artigo 2° da Lei n° 10.555, de 13 de novembro de 2002	Proteção ao consumidor	Direito Civil	Pendente deliberação
53/03	Associação Comunitária dos Pequenos e Médios Produtores Rurais de Inhames	Dispõe sobre a subvenção a associações ou fundações que prestem serviços na área social, religiosa, educacional, cultural, rural e outras	Medidas de incentivo e assistência	Direitos Sociais	Aguardando parecer.
54/03	Casa do Compositor Musical	Atualiza e consolida a legislação sobre direito autoral do compositor musical	Regulamentação de direitos de propriedade intelectual	Direito Civil	Sim. PL 2850/2003.
55/03	União dos Estudantes do Amazonas - UEA	Assegura aos estudantes desvinculados da instituição de ensino de origem o fornecimento de certidão de currículo escolar para fins de prosseguimento nos estudos e dá outras providências	Educação	Direitos Sociais	Pendente deliberação
56/03	Associação Comunitária dos Pequenos e Médios	Solicita a convocação em Audiência Pública do	Acesso à informação	Regimental	Aguardando o parecer

	Produtores Rurais de Inhamitanga, mandioca e outros	Senhor Ministro da Agricultura, com o objetivo de prestar esclarecimentos a respeito da execução da Emenda à Lei Orçamentária Anual nº 50340004, da CLP			
57/03	Associação Brasileira da Propriedade Intelectual	Altera os artigos 199 e 200 da Lei 9.279/96	Regulamentação de direitos de propriedade intelectual	Direito Civil	Aguardando parecer.