



**SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO
UNILEGIS**

MARCIA ALINE FERNANDES DE MOURA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS
LEIS**

**BRASÍLIA - DF
2008**



MARCIA ALINE FERNANDES DE MOURA

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *latu sensu* em Comunicação Legislativa realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul como requisito para obtenção do título de especialista em Comunicação Legislativa.

Orientador: Rafael Silveira e Silva

BRASÍLIA - DF

2008

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Comunicação Legislativa
realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 1º semestre de 2008.

Aluna: Marcia Aline Fernandes de Moura

Banca Examinadora:

Orientador: Prof.º Rafael Silveira e Silva

Avaliador: Prof.º Luiz Carlos Santana de Freitas

Brasília, 24 de novembro de 2008.

“Democracia é tirar o povo da platéia e colocar o povo no palco das decisões.”

Ministro Carlos Ayres Brito

Dedico este trabalho a todos que sonham em ver um mundo mais democrático onde todas as vozes sejam ouvidas sem julgamento de valores, raças ou crenças....

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus.

Aos meus queridos pais, que em todos os momentos estiveram presentes e me deram apoio para alcançar meus ideais.

Ao Léo, meu marido, pela paciência, pela compreensão, pelo incentivo, e, principalmente, pelo nosso grande amor, que estamos aprendendo a multiplicar e dividir com a chegada da nossa filhinha, Maria Paula.

As minhas amigas de trabalho e de coração Káren e Luciana, pela motivação e incentivo nesta trajetória.

Ao meu professor Rafael Silveira pela paciência e dedicação nesta orientação.

RESUMO

A idéia inicial deste estudo é investigar quais as ferramentas que o Poder Legislativo tem proporcionado ao cidadão para que sua participação popular no Sistema Político Brasileiro seja efetiva, verificando sua presença na formulação das leis adotadas, de maneira a poder refletir a interação tão vangloriada entre povo e legislador. Como é de saber notório, a eleição confere legitimidade ao, então, parlamentar, para atuar em nome da sociedade e fazer leis que irão reger a vida dos cidadãos e a atuação do Estado. Mas, se o povo confere ao parlamentar o poder de legislar porque então esta necessidade de participar do processo legislativo? Para responder a esta pergunta e ampliar os horizontes do que é a participação popular dentro do Poder Legislativo, esta pesquisa vai buscar momentos em que esta relação acontece. Para a realização deste trabalho, foi utilizado o método de abordagem dedutivo, com início no processo legislativo até chegarmos ao ponto crucial, que é a participação popular dentro deste processo. Faz parte deste trabalho a análise de procedimentos histórico e sociológico, finalizando com a técnica de documentação indireta. Foram feitas pesquisas bibliográficas (obras teóricas) e uso essencial da Internet, ferramenta que muito colaborou, tendo em vista a escolha de um tema recente e ainda de pouca discussão e abordagem no Brasil. A pesquisa foi submetida a um processo analítico e sistemático de coleta de dados que demonstra a evolução e importância da participação popular no processo legislativo contribuindo ativamente para a confecção de leis que alcancem seu verdadeiro objetivo.

Palavras-chave: Audiência Pública; Comissão Permanente de Legislação Participativa; Democracia Representativa; Grupo de Pressão; Iniciativa Popular; Legística; Lobby; Participação Popular; Plebiscito; Poder Legislativo; Referendo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. FORMAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DAS LEIS	4
1.1 CRISE NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	4
1.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA / PARTICIPAÇÃO POPULAR	7
2. A IMPORTÂNCIA DE UMA LEI DE BOA QUALIDADE.....	10
3. OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO.....	15
3.1 PLEBISCITO	16
3.2 REFERENDO.....	18
3.3 INICIATIVA POPULAR.....	20
4. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO	24
4.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	25
4.2 LOBBY OU GRUPOS DE PRESSÃO	26
4.3 COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA	29
CONCLUSÃO	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	36

INTRODUÇÃO

Os longos anos de ditadura no Brasil impediram que a sociedade brasileira exercesse o direito à cidadania, fosse ela pelo voto ou mesmo por participar ativamente dos processos decisórios de qualquer natureza. Não permitiam intromissão, sequer opiniões. Ao cidadão eram impostas normas a serem seguidas, devendo ser fielmente cumpridas, sem questionamentos e quem as quebrasse, era punido.

Enfim, com a queda deste sistema e com o advento da Constituição Federal de 1988, o cenário mudou. O povo conseguiu, de uma maneira ou de outra, fazer parte deste processo decisório. E sua participação antes considerada sem importância foi o princípio basilar na construção de uma nova democracia.

Assim, diz o Artigo 1º da Carta Magna no Título I – Dos Princípios Fundamentais:

Art.1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O parágrafo único, a parte mais importante deste artigo para esta pesquisa, deixa claro quem é o detentor do poder e quais as formas disponíveis de exercê-lo.

Este trabalho parte do objetivo de fazer um apanhado geral sobre as formas de inserção do cidadão no processo legislativo após a Constituição de 1988. Mesmo após 20 anos de sua promulgação, hoje comumente se fala em participação popular. Direito do cidadão em participar politicamente da tomada de decisões, o que dá início a um discurso de democracia participativa.

Sendo assim, a idéia deste estudo é investigar quais as ferramentas que o Poder Legislativo tem proporcionado ao cidadão para que sua participação popular no Sistema Político Brasileiro seja efetiva. Verificando sua presença e se as políticas legislativas adotadas fazem a interação, tão vangloriada, entre povo e legislador.

Como é de saber notório, a eleição confere legitimidade ao legislador para atuar em nome da sociedade e fazer leis que irão reger a vida dos cidadãos e a atuação do Estado. Chega, até, a ser um contra-senso. Mas, se o povo confere ao parlamentar o poder de legislar, então porque esta necessidade em participar do processo legislativo?

Respondendo a esta questão, de forma a ampliar os horizontes do que é a participação popular e como é sua atuação dentro do Poder Legislativo esta pesquisa tem o objetivo de buscar uma relação entre a proposta constitucional e a utilização de instrumentos que facilitem este acesso.

Para a realização deste trabalho, foi utilizado o método de abordagem dedutivo, com início no processo legislativo até chegarmos ao ponto crucial, que é a participação popular dentro deste processo. Fará parte deste trabalho a análise de procedimentos históricos e sociológicos, finalizando com a técnica de documentação indireta.

Foram feitas pesquisas bibliográficas (obras teóricas) e uso em massa da Internet, ferramenta que muito colaborou neste trabalho, tendo em vista a escolha de um tema não tão recente, mas ainda, de pouca discussão e abordagem no Brasil. A pesquisa foi submetida a um processo analítico e sistemático de coleta e análise de dados.

Primeiramente, é apresentado um estudo reflexivo sobre a democracia representativa, se há ou não uma crise neste sistema e qual é o fundamento para a inserção da democracia participativa.

Para analisar a participação popular no processo de criação das leis é preciso elucidar alguns conceitos utilizados pelos profissionais da área legislativa. A ambientação e familiarização do que vem a ser Legística, como este conhecimento é aplicado e qual é a contribuição desta ferramenta para a sociedade são alguns dos itens que serão abordados no Capítulo 2.

Já o Capítulo 3 fala sobre a inserção do processo democrático participativo na Constituição de 1988, demonstrando faticamente seus dispositivos legais. Neste ponto observa-se a presença do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, discorrendo a cerca destes institutos constitucionais.

Seguindo o passo destes instrumentos, surgiram outros, utilizados para ressoar a “voz do povo”, mais acessíveis e presentes na sociedade, são os chamados instrumentos infraconstitucionais, quer dizer, não positivados na Carta

Magna. Porém, independente desta inserção, sua importância não é questionada, pois são de grande relevância e muito contribuem para a relação cidadão - Poder Legislativo. Sendo assim, a análise passará pelas audiências públicas, pelo exercício do *lobby* ou grupos de pressão, e ainda, pela Comissão Permanente de Legislação Participativa, para, então, demonstrar a evolução e importância da participação popular no processo legislativo.

1. FORMAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DAS LEIS

Antes de adentrar na participação cidadã no processo de criação das leis é preciso analisar de onde se origina esta interferência e com qual objetivo ela se instalou junto ao processo legislativo. Esta possível crise é a principal responsável pelo surgimento do instituto de participação popular.

1.1 Crise na Democracia Representativa

A representação está passando por uma série de mudanças em vários países. Durante décadas esteve forte, estável e ganhou a confiança do eleitorado. Temas como as falhas da democracia representativa são abordados freqüentemente por estudiosos da Legística. Segundo eles, estas falhas geram problemas que atingem em sua grande maioria as leis, tais como contradições, lacunas, falta de clareza, inadequação de meios para se atingirem os objetivos propostos e falta de uma estratégia eficiente de comunicação. Ocasionalmente ocasionando dificuldades no conhecimento e na interpretação das normas que estão em vigor e sérios prejuízos ao cidadão, ao Estado e à economia, até mesmo sobrecarga do Poder Judiciário com questões que poderiam ser resolvidas com uma legislação mais bem elaborada.

Para Dallari *apud* Araújo (2003), três são as principais causas desta crise na representatividade: o desvirtuamento da proporcionalidade parlamentar; a separação entre o parlamentar e seu partido; e a falta de regulamentação na atuação dos grupos de interesse.

A desigualdade na proporção de votos e de cadeiras no parlamento, apesar do ajuste feito um ano antes das eleições, cumprindo o determinado na Carta Magna de no mínimo oito e de no máximo setenta deputados representando os Estados e o Distrito Federal ainda não são suficientes para sanar esta falha. O que deixa claro esta distorção.

Já a separação entre o parlamentar e seu partido vem sendo amplamente discutida ao longo destes anos. A fidelidade partidária é um dos itens responsáveis pela crise na representatividade. Antes o elo desta relação era eleitor e partido

político, que tinha um programa que se propunha a cumprir, era um projeto de todos do partido e não algo individual e vago, baseado na imagem do candidato, como acontece hoje.

Esta visão faz com que os partidos deixem de filtrar as demandas e os reclames sociais, investindo em seus próprios projetos.

Outro item com grande participação na crise, talvez o principal, é a preferência eleitoral, que com o passar do tempo está cada vez mais dominada pelo interesse particular de cada cidadão. Não há mais a busca em projetar algo comum, mas sim, algo que unicamente o beneficie.

Mudanças que refletem esta crise não pararam de ocorrer. No âmbito parlamentar pode-se notar que aqueles que são detentores de uma aquisição financeira que lhe possibilita custear os meios de comunicação de massa, antes mesmo de chegarem ao poder e acabam por impor o seu ideal que em nada se assemelham ao de seu eleitorado.

Diante destes fatos, o comportamento eleitoral também anda sofrendo alterações, e por isso, cada vez mais os eleitores se distanciam da política. Antes as preferências políticas podiam ser explicadas por meio de uma análise dos aspectos sociais, econômicos e culturais dos eleitores, atualmente é difícil identificá-las.

Manin (1995) afirma que “Os partidos políticos continuam a exercer um papel essencial, mas tendem a ser tornar instrumentos a serviço de um líder.” Isto demonstra a presença do caráter pessoal na representação partidária.

Esta pessoalidade está atrelada à majoração da facilidade de acesso do candidato aos meios de comunicação de massa, como a rádio e a televisão, não sendo mais preciso a mediação da rede de relações partidárias. Sendo assim, o candidato que domina as técnicas da mídia consegue facilmente se promover. Manin (1995) diz: “A democracia do público é o reinado do comunicador”.

Porém, estes não são os únicos fatores que determinam esta condição atual. A ênfase dos políticos à individualidade em detrimento das plataformas políticas é outro fator considerável. Ainda assim existem as circunstâncias políticas que são cada vez mais inesperadas, o que não torna possível sempre cumprir o que está estabelecido no programa político. Sendo assim, os eleitores, mesmo cientes desta prerrogativa, depositem plena confiança em seu representante legislativo.

Conforme Manin (1995) com estas mudanças é possível observar que a democracia passou por três fases, denominadas de: democracia de tipo parlamentar; democracia de partido e democracia de público. Estas fases mostram as metamorfoses que o governo representativo vem atravessando. Vejamos o esquema descritivo do autor sobre os modelos de democracia.

	Modelo Parlamentar	Democracia de Partido	Democracia de Público
Eleição dos Representantes	Pessoas confiáveis	Fidelidade Partidária	Pessoas confiáveis; Comunicador
Independência Parcial dos Representantes	Representantes votam conforme sua consciência	Representantes votam conforme o programa partidário	Imagem do candidato determina a escolha
Liberdade de Opinião Pública	Opinião pública ≠ Opinião do parlamento	Não há expressão direta da opinião do cidadão; Presença da oposição	Opinião pública ≠ ou = Opinião do parlamento; Pesquisa de opinião
Debate Parlamentar	Sem vínculo com as aspirações do povo	Desentendimentos dentro do partido; negociação partidária	Negociação entre governo e grupos de interesse; Presença da mídia e do eleitor flutuante

Dessa forma, a percepção que se tem hoje é que o governo representativo vem se afastando da fórmula do governo do povo pelo povo, nos remetendo a uma idéia de crise. Porém, o que há na verdade é uma busca da população em fazer parte do processo de tomada de decisão. Talvez não seja uma crise propriamente

dita, mas uma tentativa de reajustar os elementos que compõem a democracia representativa aos novos valores da sociedade.

Para esclarecer alguns pontos fortes neste estudo há que se definir o que vem a ser participação popular.

1.2 Democracia Participativa / Participação Popular

A democracia representativa versa sobre o regime de escolha dos representantes políticos pelo povo por meio do voto direto, secreto e periódico. Porém autores como Ribeiro (*apud* Salgado, 2006) *“afirma que a democracia exige mais do que a existência de eleições: impõe “eficazes instrumentos de controle.”* Com o intuito de suprir a necessidade destes instrumentos eficazes na democracia representativa foi que surgiu, sob um apelo social, a figura da democracia participativa.

Este instrumento surgiu para resgatar o sentido real da democracia aumentando a participação do cidadão no cenário político. Segundo Miguel (1996, p. 8) este instituto *“não se trata de uma volta à democracia direta, mas da combinação dos mecanismos representativos com a participação popular na base.”*

Esta democracia nada mais é do que a ampliação dos espaços de decisão coletiva do dia-a-dia. Uma possibilidade de melhorar a representação por meio de qualificação política do cidadão. Colocando-o em busca de uma vontade geral, defendendo seus direitos e emitindo suas opiniões, valorizando, assim, o processo de educação política a que está sujeito, tendo como conseqüência a formação de um cidadão capaz e competente.

Porém alguns estudiosos dizem que para se chegar aos benefícios deste modelo de democracia participativa há que se ampliar a capacidade de controle e de comunicabilidade sobre os representantes eleitos, exigindo-se uma descentralização do poder.

Para ser cidadão ativo, participante popular, nesta democracia há que demonstrar interesse, informando-se, estudando, emitindo opiniões lógicas acerca dos assuntos em discussão, já que a gestão dos negócios públicos exige responsabilidade, qualificação e capacidade de entendimento. Pois se tratam de

gerenciar a vida da sociedade como um todo e não só daquela parcela que lhe interessa.

A democracia participativa é um modelo de exercício do poder político relacionado ao debate público entre cidadãos em condições iguais de participação. As decisões políticas são resultados de processos de discussão que, orientados pelos princípios já citados anteriormente apresentam-se legitimadas pela participação popular.

Kober (2005) disserta sobre a importância da participação popular e sua atuação junto ao legislativo:

Um processo de elaboração de leis democrático não é apenas aquele em que a vontade da maioria parlamentar vota em um sentido único, mas aquele em que as minorias têm a possibilidade de discutir, usar seu poder de convencimento e fundamentação para que seus direitos sejam acolhidos e a partir daí nasce o voto do parlamentar, não guiado por interesses próprios, mas por uma convicção de que está fazendo o melhor para a sociedade como um todo e não apenas para a maioria. (KOBBER, 2005, p.37).

Esta ideia de fazer o bem para a coletividade reforça que este instituto tem uma visão ampla, de cuidar da legislação e diagnosticar suas possíveis falhas para que possam ser sanadas e aplicadas de modo justo e igualitário a todos os cidadãos.

Rosimeli (*apud* Souza Santos e Pacheco, 2006), porta-voz nacional do Fórum Permanente do Terceiro Setor da Itália, em sua participação no Fórum Social Mundial, realizado em 2002 na cidade de Porto Alegre/RS, afirma:

(...) a democracia participativa exprime sua capacidade de aproximar a vida das instituições às agências dos cidadãos, mas também de melhorar a eficácia da função pública, a capacidade de percepção e resposta da administração pública. A democracia participativa é, portanto, um recurso para o desenvolvimento local e para a coesão social, um recurso para a vida e a identidade das comunidades. (ROSIMELI *apud* SOUZA SANTOS E PACHECO, 2006, p.3).

Dessa forma, se torna perceptível a importância em estabelecer a participação popular no plano legislativo. Esta forma de operacionalizar a democracia muito tem a contribuir em benefícios à sociedade, respeitando a

diversidade social e atendendo as expectativas dos públicos a que se destinam as leis em questão.

Toda esta “interferência” no processo legislativo tende a estreitar a relação político-cidadão trabalhando em prol de um bem comum. Sendo assim, a participação popular surge para reorganizar o papel desempenhado pelos envolvidos diretamente no processo de criação das leis, determinando e delegando obrigações e direitos, sempre observando o ordenamento jurídico vigente.

No Sistema Político Brasileiro já existem várias formas estabelecidas de participação popular no processo de formação e aprovação das leis. Tais ferramentas de participação serão abordadas ao longo deste estudo.

2. A IMPORTÂNCIA DE UMA LEI DE BOA QUALIDADE

Para iniciarmos os estudos sobre a participação popular no processo legislativo é preciso elucidar alguns conceitos, como por exemplo, o da Legística. Esta é a área do conhecimento que se preocupa com a forma metódica e sistemática de que as leis são feitas, com o objetivo de aprimorar a qualidade dos atos normativos. Segundo este preceito, a qualidade da lei é definida em função de diversos fatores, sendo os mais relevantes a utilidade, a capacidade de produzir os efeitos pretendidos, a harmonização com o ordenamento vigente, o equilíbrio entre custos e benefícios, a aplicabilidade e a efetividade da norma. Em resumo, fazer leis compreensíveis e próximas aos cidadãos.

O conceito formal do que vem ser Legística já fora elucidado anteriormente. Mas, de uma forma mais dinâmica e descontraída, Cristas (2006), apesar de haver uma série de normas essenciais que englobam este conceito, prefere conceituar simplesmente como a arte de bem fazer leis.

O estudo da Legística surgiu há mais ou menos 30 anos em países como Alemanha, Suíça, França, Itália, Áustria e Canadá. Destaca-se a União Européia como uma das grandes colaboradoras desta análise, pois demonstrou de forma clara e eficiente o impacto que as leis de qualidade têm no desenvolvimento econômico e social dos países.

A preocupação com a maneira correta de se criar normas está crescente em alguns países. As técnicas da Legística vêm sendo cada vez mais adotadas no intuito de satisfazer as necessidades e conveniências de novas leis.

Segundo Córdoba (2000) em seu artigo “Sobre la Necesidad de Una Nueva Ciencia de la Legislación”, a má qualidade e a falta de um raciocínio lógico na criação de leis, fez com que surgisse no legislador uma preocupação em recuperar a qualidade e a seriedade do ordenamento. Portanto, vários são os estudos que buscam ferramentas para consertar esta falha na legislação. Técnicas, instrumentos ou mesmo a pregação de conceitos sobre a racionalidade legislativa são alguns dos métodos utilizados para tentar preencher esta lacuna.

Nesta mesma linha de raciocínio seguem os legisladores em Portugal, os quais se reuniram e elaboraram a obra “*Legística. Perspectivas sobre a concepção e a redacção de actos normativos*”, editada pelo gabinete de política legislativa e planeamento do Ministério da Justiça disponibilizando um roteiro para a produção normativa.

Ainda, em Porto Rico esta nova engrenagem tomou partida quando o mestre Luis F. P. Leiva Fernández (2003), convidado para dar um seminário sobre Técnica Legislativa, marcando o início dos trabalhos preparatórios do Projeto do Novo Código Civil, colocou em prática as técnicas da Legística em detrimento da adequação aos modos de vida atuais da sociedade. O que fez com que os legisladores percebessem que o planeamento, a análise e a averiguação das normas pudessem ser compatíveis com a criação de boas leis. Vale ainda ressaltar um trecho de seu discurso: “(...) *No hay ley perfecta. No hay código perfecto. No hay código eterno. La ley sirve a la sociedad y, por tanto, como herramienta social debe adecuarse a sus nuevas necesidades.*”

Diante de todo o exposto, fica evidente o crescimento da preocupação dos governos em criar leis mais justas, que correspondam às verdadeiras necessidades da população.

Pensando nesta necessidade e numa forma mais didática de lidar com a Legística foi que surgiu uma divisão neste conhecimento. Duas, são as faces essenciais para se chegar ao fim do trabalho, a lei propriamente dita. São elas:

- a) a Legística material: que estabelece algumas etapas de estudo a serem seguidas, como, planeamento, verificação da necessidade, da utilidade, da efetividade e da harmonização com o ordenamento jurídico vigente. Consiste em um trabalho mais elaborado e analítico;
- b) a Legística formal: que é a redação legal, que após todo o processo de averiguação das necessidades e utilidades deve ser minuciosamente escrito, devendo conter toda a informação necessária, concisa, coerente, uniforme e clara.

Estas regras na verdade não são impositivas, são consideradas boas práticas a serem seguidas. Sua aplicação enriquece e beneficia a produção dos trabalhos

legislativos, garantindo uma lei bem feita preocupada em preparar uma legislação de forma responsável e cuidadosa.

Para atingir estes objetivos a Legística oferece ao legislador algumas ferramentas para criar leis necessárias e adequadas aos fins que se destinam.

Dentre as ferramentas mais usuais desta técnica é possível destacar: as avaliações legislativas, realizadas antes ou depois da implementação da lei, com o fim de antecipar o seu impacto ou verificar sua efetividade; as consultas à sociedade, realizadas com o objetivo de assegurar a transparência do processo e a ampliação da participação, em benefício da eficácia e da efetividade da lei; e a utilização de técnicas aprimoradas de redação legislativa, desenvolvidas com o fim de garantir a clareza e a coerência da norma.

Todas estas ferramentas se concentram no objetivo de transformar idéias em leis que se tornem efetivas na sociedade, estreitando o elo entre cidadão, direito e política. Dessa forma é possível compreender e valorizar o trabalho desempenhado pelos representantes eleitos, já que as pessoas estão fazendo parte do processo legislativo, entendendo, tendo acesso, argumentando, emitindo opiniões e percebendo como as leis interagem na sua vida.

Esta metodologia em produzir leis, faz com que o cidadão participe ativamente de sua elaboração, discuta sua constituição, conheça as condições legais que lhe serão impostas. Não ficará apenas esperando o produto final da elaboração legislativa obedecendo a normas sem questionar, não será mero expectador, sim participará ativamente do processo de elaboração e aplicação das leis, evitando assim, a manipulação.

Além da divisão didática da Legística há também alguns princípios que norteiam a criação de uma lei com boa qualidade. Segundo Cristas (2006), estes princípios, assim como as faces da Legística, são regras de bom senso, que estão atrelados na busca de criar normas que sejam efetivas na sociedade.

Os princípios mais presentes são:

- a) Princípio da necessidade: após verificação do que é essencial ao bem estar da população, será adotado em último caso, somente se não for possível aplicar outras ferramentas que não sejam atos normativos;

- b) Princípio da proporcionalidade: equilíbrio entre vantagens e obrigações, não deve haver oneração sem que isto traga algo bom em;
- c) Princípio da transparência: conhecimento público das medidas legislativas adotadas. Neste princípio é possível notarmos a efetiva participação popular no processo legislativo;
- d) Princípio da responsabilidade: se refere à preocupação com aplicação da norma, se a autoridade envolvida é aquela competente para emanar a política e o ato normativo em questão;
- e) Princípio da inteligibilidade: a legislação deve estar adequada ao público que se destina;
- f) Princípio da simplicidade: a norma deve ser de fácil compreensão, simples, para que os cidadãos façam o melhor uso possível de seus direitos.

Todos os processos de elaboração de leis deveriam necessariamente conter os princípios acima descritos para que sua atuação na sociedade se torne efetiva.

Dessa forma, pode-se concluir que uma lei para ter qualidade e atingir seu objetivo, segundo a Legística deve:

- a) Gerar desenvolvimento econômico e social;
- b) Contribuir positivamente com as políticas públicas do governo;
- c) Proporcionar benefícios diretamente relacionados com seus custos;
- d) Preservar a harmonização do ordenamento jurídico vigente, sempre se preocupando com a segurança jurídica;
- e) Ser elaborada com transparência e participação popular;
- f) Ser redigida de forma simples, facilitando a compreensão dos leigos no assunto,
- g) Não gerar ambigüidade em sua interpretação, evitando assim encaminhamento ao judiciário para a solução de conflitos;
- h) Ser de fácil acesso.

A Legística adota idéias que reforçam a confiança nas instituições, na política e nos políticos, porém é preciso externar os resultados dos trabalhos desenvolvidos de forma a torná-los perceptíveis à população.

Os benefícios gerados pela Legística são duplos, as leis produzidas tendem a ser de qualidade e os legisladores que buscam aplicar esta prática estabelecem proximidade com o eleitor.

A análise dos itens acima descritos remete-nos aos princípios norteadores da Legística, tornando evidentes as esperadas conseqüências da criação de uma lei de boa qualidade.

Se procurássemos definir, sucintamente, uma boa lei, diríamos ser aquela que cumpre os objetivos que determinaram a sua feitura, integrando-se harmoniosamente no ordenamento jurídico. (CRISTAS, 2006, p.80).

Sendo assim, conforme explanação anterior, a elaboração de leis deve ser um processo planejado e metódico com base em conhecimentos técnicos e científicos, conforme prevê a Legística material.

A Legística diante da aplicação destas regras, princípios e da preocupação na qualidade das normas recomenda a ampliação dos espaços de participação dos cidadãos na elaboração das leis. Para que assim se possam ter leis mais justas e satisfatórias, enfim, alcançando os objetivos a que se propõem.

Após toda a análise junto ao público, o legislador deve optar pela produção ou não de uma determinada lei. Ao legislador é cobrado a responsabilidade de não produzir normas desnecessárias ao ordenamento, ou mesmo, que causem insegurança jurídica ao cidadão.

O Poder Legislativo ganha com este comportamento comedido. Sua função é ampliada ao propor análises mais qualitativas e menos formais da atuação estatal, verificando a eficácia, a eficiência e a economicidade das políticas públicas.

Este estudo será mais aprofundado nos próximos capítulos em que serão abordadas as ferramentas existente no Sistema Legislativo Brasileiro que possibilitam a verificação da existência das técnicas de Legística.

3. OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO

A Constituição Federal de 1988 surge como um avanço ao desenvolvimento nacional que vai de encontro ao regime democrático tão perseguido após os anos da ditadura, introduzindo instrumentos que permite ao cidadão influenciar na tomada de decisões políticas.

Segundo Ferreira (1990) a democracia que surgiu com a Constituição de 1988 deve ser política participativa, ética e econômica em busca de justiça social das massas, com intuito de criar critérios de governabilidade para que a Nação seja governável, superando a intermediação da democracia puramente representativa.

A democracia no Brasil aparece como instituto híbrido, sob duas formas de soberania política: representativa e participativa.

Representativa por meio de eleições diretas, mas já dizia Salgado (2006, p. 73), “A idéia de democracia vai além do depositar o voto na urna”. Já a democracia participativa, objeto deste estudo, preza pela garantia ao cidadão de um papel mais ativo na tomada de decisões políticas. Contudo sua inserção não foi tão rápida e fácil, muitas foram as discussões e as polêmicas sobre os textos constitucionais.

Apesar das discussões, a elaboração de um novo texto se fazia necessário já que a legislação em vigor nos remetia ao período ditatorial vivido até então, sendo preciso modernizar-se e adaptar-se às novas necessidades do Estado.

A grande inovação desta Carta foi a inserção de formas institucionais de exercício direto do poder político pelo povo. Desde a convocação da Assembléia Constituinte com a apresentação de sugestões às Comissões competentes, por meio de audiências públicas, correspondências, abaixo-assinados, e como não poderia deixar de ser, pela mídia, o interesse da sociedade em participar dos atos legislativos estavam presentes.

O art. 14 da Constituição de 1988 indica os instrumentos de manifestação da soberania popular.

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.

Estes instrumentos foram aprovados em primeiro e segundo turno da Assembléia Constituinte, sorte que não teve o veto popular, que passou em primeiro e foi retirado por uma proposta de emenda.

Dessa forma, estes instrumentos são assecuratórios do exercício da cidadania, representam um avanço no Estado Democrático de Direito no Brasil, já que “ampliam os espaços públicos de discussão e possibilitam a revisão crítica das deliberações estatais pela sociedade, sem rupturas ou crises de autoridade” (ROCHA, 2005, p. 10).

Porém, só mesmo em 1998, foi promulgada a Lei ° 9.709/1998 que regulamentou a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, que trata dos mecanismos de exercício da soberania popular.

Esta lei discorre que as consultas populares (plebiscito e referendo) formuladas ao povo serão sobre matéria de acentuada relevância e sua natureza poderá ser constitucional, legislativa ou administrativa.

Descreve minuciosamente todo o caminho a ser percorrido após a consulta, os procedimentos que deverão ser adotados pelo Congresso Nacional e pelas Assembléias Legislativas. Determina a tramitação dos projetos, estabelecendo exigências mínimas para apresentação nas Casas Legislativas - estando sujeitos também os projetos de iniciativa popular - sempre em consonância com as normas do Regimento Interno.

A seguir serão demonstrados aspectos peculiares a cada instrumento.

3.1 Plebiscito

Consiste na possibilidade de o eleitorado decidir uma questão de relevância para a sociedade, antes do poder constituído tomar a atitude o povo deve manifestar sobre um fato político responder pela prática ou não do ato. É uma

espécie de consulta prévia a respeito de matéria de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, para aprovar ou denegar algo que lhe for submetido.

Dessa forma, o plebiscito é uma manifestação legítima da vontade popular e não uma simples pesquisa de opinião.

A primeira aparição deste instituto foi na Constituição de 1937, não como é hoje concebido, mas sim, concentrado nas mãos do Presidente da República. Isto é, fortalecia os poderes do chefe do Poder Executivo. Caso um projeto de emenda constitucional de sua autoria fosse rejeitado pelo Congresso Nacional, ou se este aprovasse uma emenda em dicordância com o Executivo, somente ele poderia autorizar a solicitação de um plebiscito nacional (AUAD, 2004, p. 16).

A Carta Magna de 1946 previa o instituto apenas para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estado entre si. Já a de 1967, em plena ditadura, sequer previu a possibilidade de consulta popular.

Na então Constituição, além do Artigo 14, já citado anteriormente, o Artigo 18, § 3º, estabelece a consulta popular no caso de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estado, e formação de novos Estados e Territórios Federais, e neste mesmo artigo § 4º, refere-se a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, algo parecido com a Constituição de 1937.

O Artigo 49, XV, da Carta Magna deixa claro que é competência exclusiva do Congresso Nacional convocar e autorizar o plebiscito, assim como, o referendo.

Vejamos um esclarecimento sobre a adoção deste instrumento:

(...) apesar de que el plebiscito há sido um instrumento de la autocracia y hasta del totalitarismo, ..., lo cierto es que, sobre todo em los sistemas donde la percepción pública de la política es muy negativa, hay una insistente demanda para adoptar al plebiscito como forma de democracia semidireta, que permita superar las distorciones a que se ve expuesta la voluntad popular por la manipulación de los partidos, la ineficiencia de los congresos y la corrupción de los dirigentes. (DIEGO VALADEZ *apud* GALANTE 2003, p. 441).

Em 1993 o primeiro plebiscito no Brasil foi realizado. No dia 21 de abril a consulta ao povo tratava sobre a forma e o sistema de governo a ser instaurado no Brasil. Este plebiscito já estava previsto na Constituição de 1988, no Artigo 2º do ADCT.

Após a apuração dos votos o povo decidiu por manter o Presidencialismo e a República como forma e regime adotados pelo legislador constituinte originário.

Fora esta ocorrência, no caso, determinado pela Constituinte, nenhum plebiscito no decorrer destes 20 anos de Carta Magna foi convocado.

São modalidades de plebiscito:

- a) ampla: versa sobre qualquer questão de relevância nacional, de competência dos Poderes Legislativo ou Executivo;
- b) orgânica: relacionada à incorporação, subdivisão, e desmembramento de Estados ou fusão, incorporação, subdivisão, e desmembramento de Municípios.

Vale ressaltar, que é de inteira responsabilidade da Justiça Eleitoral os trâmites administrativos do plebiscito (AUAD, 2004, p. 18).

Para identificar a diferença entre plebiscito e referendo a análise passará ao segundo dispositivo do art. 14.

3.2 Referendo

Diferente do que acontece com o plebiscito, o referendo faz uma consulta posterior ao povo de modo a ratificar a matéria de relevância, seja de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, concedendo ou retirando a eficácia de uma lei já discutida e votada pelos representantes políticos. Dessa forma, a sociedade adquire o poder de sancionar leis. O Parlamento elabora uma lei que só terá validade após o sufrágio universal, aprovação popular, dizendo se a aceitam ou não.

Cabe ressaltar, que no referendo já foram adotadas medidas legislativas para imposição da lei, ao contrário do que acontece no plebiscito, que após a consulta é que serão tomadas as medidas cabíveis. Estes dois instrumentos tem resultado vinculante.

O referendo é tido como a forma de intervenção direta do povo na legislação mais tradicional, por concretizar a manifestação do corpo eleitoral a respeito de um

ato normativo e, raramente, em relação a um ato administrativo (ROCHA, 2005, pág. 8).

Este instrumento se distingue nas seguintes modalidades:

- a) Quanto à matéria:
 - constitucional;
 - legislativo;
 - administrativo.
- b) Quanto ao tempo:
 - *post legem*, sucessivo: segue cronologicamente o ato estatal;
 - *ante legem*, consultivo ou programático: quando precede aos atos, buscando conhecer o pensamento dos cidadãos a cerca da matéria.
- c) Quanto ao fundamento:
 - obrigatório: imposição da Constituição;
 - facultativo: quando determinado órgão ou uma parcela do corpo eleitoral tem competência para fazer a consulta.
- d) Quanto à eficácia:
 - constitutivo: conferir validade;
 - ab-rogativo: retirar a validade.

Diante dos poucos acontecimentos do referendo no Brasil, pode-se cotar que sua grande aparição, a mais relevante se deu em 2003, quando foi sancionada a Lei nº 10.826 – Estatuto do Desarmamento, que diante das diversas discussões a cerca da matéria o Congresso Nacional se viu na necessidade de realizar o referendo. Tendo como objetivo determinar se o cidadão queria ou não a proibição definitiva da comercialização de armas. Em 2005 este foi realizado e após 15 anos de existência do instituto registrado em Carta, este foi o primeiro e único desde então. O povo decidiu pela não proibição do comércio de armas.

Apesar de ser um dos institutos de grande importância que promove a participação popular na tomada de decisão, há alguns autores que conseguem ver uma certa fragilidade, vejamos:

Apesar da Constituição silenciar a respeito da possibilidade ou não de conclamação de referendo para a aprovação de emenda constitucional, uma interpretação sistemática do art. 2º da Lei 9.079/98, que se reporta à expressão “matéria de acentuada relevância de natureza constitucional”, juntamente com os princípios de nossa atual Constituição Federal, dentre os quais o da soberania popular, aponta para a possibilidade de submeter à aprovação popular questão regulada por emenda constitucional. (AUAD, 2004, p. 23).

Segundo a autora, esta é a manifestação do Poder Constituinte Derivado Reformador, que deve passar pela consulta popular para ser legitimamente aprovada.

Porém, a Emenda Constitucional nº 41, alterou regras de fundamental importância sobre a Previdência Social e deveria ter sido levada à consulta popular por meio de referendo, o que não aconteceu e tampouco falasse a respeito.

Diante disso, é possível concluir que o Brasil ainda não está preparado para efetivar as normas de seu próprio ordenamento.

Passemos a analisar os atos de iniciativa popular.

3.3 Iniciativa Popular

Esta foi uma das principais novidades que veio com a Constituição de 1988. A iniciativa popular de leis é uma forma de exercício da cidadania, do poder que emana do povo de forma direta, sem intermédio de representantes. O que compete ao povo é apenas deflagrar o devido processo legislativo, já que a apresentação legítima dos projetos será feita pelos parlamentares.

... a iniciativa é o ato pelo que se propõe a adoção de direito novo, consistindo em “uma declaração de vontade, que deve ser formulada por escrito e articulada; ato que se manifesta pelo depósito do instrumento, do projeto, em mãos da autoridade competente”. (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *apud* PEDRA, 2007, p. 114).

A iniciativa popular tem como objetivo fazer com que o eleitorado participe do processo legislativo, sugerindo e manifestando seu interesse acerca da matéria.

Ferro (2002) define este instituto como:

(...) um instrumento fundamental da efectivação da participação política dos cidadãos, possivelmente contribuindo para que se inverta o processo de distanciamento dos eleitores relativamente à actividade dos seus órgãos democráticos representativos. Mas, para que isto se verifique, é necessário, simultaneamente, a oferta de condições favoráveis pela regulamentação ordinária do instituto, e o desenvolvimento de um trabalho teórico que facilite a correta maturação e aperfeiçoamento da I.L.P. no contexto nacional. (FERRO, 2002, p. 613).

O Art. 61 da Constituição de 1988 prevê os requisitos formais da iniciativa popular, em se tratando de leis complementares e ordinárias.

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

(...)

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

Já o artigo anterior, exclui a possibilidade desta participação no que se refere às emendas constitucionais. Porém há autores, como José Afonso da Silva (*apud* PEDRA, 2007), que defendem fielmente a participação popular também em razão de emendas constitucionais. Acrescenta, que fazendo uma interpretação sistemática do § 2º do Art. 61 é perfeitamente cabível a iniciativa, já que o povo, detentor do poder não deve ficar de fora da criação das leis infraconstitucionais e assim também deveria prosseguir com a iniciação dos projetos.

A Lei nº 9.079/98, que regula os mecanismos de participação popular, dispõe no art. 13, §§ 1º e 2º:

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

De acordo com o artigo supra citado, o projeto de lei advindo da iniciativa popular deve ser fiel somente ao espírito popular e as formalidades de sua

elaboração deve ser feita pelos parlamentares que são responsáveis pela elaboração do texto final, com extremo cuidado em expor as manifestações de vontade do povo.

A iniciativa popular é a possibilidade legítima de inserção do cidadão na participação legislativa, tendo direito a proposição de projetos de interesse da sociedade ou de grupos de interesses específicos, tal prerrogativa antes da Constituição Federal de 1988 era exclusiva do Estado.

Ao longo destes anos temos como experiências, o Projeto de Lei nº 2710/1992, que cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dá outras providências. Este é o primeiro exemplo de proposição de iniciativa popular após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Após despendioso tempo em colher mais de oitocentos mil assinaturas de eleitores em 18 Estados o projeto não pôde ser recebido como fruto da iniciativa popular. Segundo a Câmara dos Deputados o Tribunal Regional Eleitoral solicitou a conferência por mostragem da condição eleitoral dos subscritores, ação inviável, à época, por falta do cadastro unificado dos eleitores.

Dessa forma, o projeto foi apresentado pelo Deputado Nilmário Miranda, inclusive, sob nova ementa: Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e o seu Conselho Gestor. Enfim, conforme tramitação em 03/04/2008, da referida Câmara o projeto foi transformado em Norma Jurídica.

Outra proposta que teve grande repercussão na mídia foi a então Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.930/1994), desencadeada pela escritora Glória Perez, em razão da morte brutal de sua filha. Esta proposta foi apresentada pelo Presidente da República.

Desfecho parecido teve o Projeto de Lei nº1517/1999, que alterou alguns dispositivos do Código Eleitoral, dando mais eficácia à fiscalização da Justiça Eleitoral contra a compra de voto de eleitores. Apesar de ter sido fruto de campanha da sociedade civil organizada, assim não foi recebida, pois não atingiu o quociente mínimo exigido pela Carta Magna. No final acabou sendo apresentada pelo Deputado Albérico Cordeiro.

Diante dos acontecimentos apresentados, Galante (2004, p. 463) afirma que é difícil a adoção do quorum estabelecido pela Constituição, que é como “dar com uma mão e tirar com a outra”.

Sendo assim é muito mais fácil procurar um parlamentar e convencê-lo da necessidade em propor uma determinada lei, do que despender tempo e esforço na coleta de assinaturas que mais à frente serão objetos de entrave para o prosseguimento da proposição.

Diante de todo o exposto, estas tituladas instituições de democracia semidireta estão muito mais vinculadas ao funcionamento do Congresso Nacional ou dos legislativos estaduais do que se desejava com inserção destes na Constituição ou mesmo do que acontece em outros países, afirma Avritzer (2005).

Foi assim com o plebiscito e com o referendo (fazendo uma análise crítica dos exemplos ocorridos na prática), que mais significaram uma disputa interna no âmbito representativo do que um mecanismo societário como deveriam ser. Não foi diferente com a iniciativa popular, já que as experiências pelas quais o Brasil passou estavam atreladas ao Poder Legislativo, independente do esforço despendido. Todo o procedimento de formulação passa pelo crivo do Congresso Nacional, o que determina seu caráter de dependência.

Estes institutos deveriam traduzir liberdade da sociedade em participar do processo legislativo e não complicação em expressar e definir sua necessidade.

4. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO

Processo legislativo nada mais é que o conjunto de ações realizadas pelos órgãos do poder legislativo (Senado Federal, Câmara Federal e Câmaras Estaduais) com o objetivo de proceder à elaboração de leis, podendo ser constitucionais, complementares, ordinárias, bem como as resoluções e decretos legislativos. Seu procedimento está esculpido na Constituição Federal de 1988 que se atenta em determinar regras de competência para cada órgão no sentido de democratizar e ampliar os proponentes do ato de alteração das normas.

Reza o art. 59 da Carta Magna:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Estas proposições, após seu recebimento, serão discutidas e debatidas em Plenário ou fora dele podendo ser realizadas e apresentadas por qualquer dos membros das Casas Legislativas, pelo Executivo Federal, Estadual e Municipal, pelos Tribunais de Justiça e Ministério Público, nas instâncias federais ou estaduais, inferiores ou superiores, ou ainda como objeto de estudo de nosso interesse, pela iniciativa popular.

Dessa forma, há uma proximidade entre o Poder Legislativo e o cidadão que deve estar preparado para acolher críticas, meditar sobre elas e respondê-las na medida do possível, afim de que o objetivo de harmonizar os poderes, e atingir o bem-estar social do povo seja cumprido.

Segundo Kober (2005), a inserção do cidadão brasileiro no processo legislativo depende da informação. Os passos dos parlamentares devem ser criteriosamente acompanhados e fiscalizados, afinal, as decisões tomadas no parlamento irão influenciar direta ou indiretamente na vida de todos.

Por isso a preocupação em destacar a importância do papel da participação popular no processo legislativo, e se esta ferramenta está a contento, cumprindo seus objetivos.

Pensando em amparar o cidadão o Congresso Nacional adotou alguns mecanismos fora da Constituição que promovessem a interação entre parlamentar e público. São, as audiências públicas, o *lobby* ou grupos de pressão e a Comissão Permanente de Legislação Participativa.

4.1 Audiências Públicas

A audiência pública nasce com o intuito de ser mais uma ferramenta que proporcione o diálogo entre o cidadão e o Poder Público. É um processo de legitimação de decisões aberto à participação popular, para que possa ser consultada democraticamente sobre assunto de seu interesse. Para que após esclarecimento das dúvidas que lhe cercam manifestar seu entendimento, e assim, sugerir uma melhor forma de administração da coisa pública.

Possibilita ao cidadão a obtenção de informações e conhecimentos das ações da administração pública, avaliando a conveniência, a oportunidade e a intesidade de suas ações. Esta ação faz com que haja uma verdadeira interação do cidadão com o Poder Público, capacitando o cidadão para ter acesso e exercício de seu poder, conforme os princípios democráticos e de direito assegurados na Carta Magna.

Este instituto visa reunir o Poder Público e a sociedade civil na discussão de uma proposição legislativa em tramitação no Congresso Nacional e que diferentemente dos outros institutos pode ser solicitada pela sociedade.

Sua finalidade precípua é a ampla discussão, a ampla transparência, para que sejam exibidos os fundamentos necessários para o modo escolhido e para que se ouça, se questione a possibilidade da proposição de outras formas. (FIGUEIREDO *apud* GALANTE, 2004, p. 465).

Sendo assim, é possível verificar que as audiências públicas tem progredido no sentido de contemplar o princípio democrático, diminuindo as controvérsias e fazendo com que as tomadas de decisões sejam mais facilmente aceitas.

O público como parte interessada e detentor de direitos, além dos processuais, tem direito de controlar o que é produzido, de se informar e de fazer alegações, para assim, enriquecer o debate e a construção de novas opiniões que vão de encontro às aspirações da sociedade. Moreira Neto traduz a essência do conceito de audiência pública:

(...) audiência pública é um processo administrativo de participação aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, quando criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual. (MOREIRA NETO *apud* CAVALCANTE, 2007, p. 2).

São exemplos de proposições em que a ocorrência de audiências públicas proporcionaram grandes debates na sociedade: o estatuto da cidade, do meio ambiente, do desarmamento, a redução da menoridade penal, dentre outros.

A participação de entidades civis e movimentos sociais muito tem contribuído para a inclusão da gestão democrática, que ao participar da discussão das proposições legislativas, acabam por influenciar positivamente nas futuras decisões no âmbito do Congresso Nacional.

4.2 Lobby ou Grupos de Pressão

Lobby ou grupos de pressão é a legítima defesa de interesses frente aos poderes públicos de forma lícita e transparente pelos mais variados grupos de interesse da sociedade.

SCHMIDT (2007) descreve que a função exercida por um lobista deve ser de dedicação exclusiva, exigindo habilidades como agilidade, jogo de cintura, capacidade argumentativa, poder de persuasão, de convencimento. Objetivando mudar as opiniões daqueles que decidem, sendo persistente, humilde, compromissado com o interesse defendido, porém sempre, agindo com respeito à legalidade, à legitimidade e à probidade própria e alheia.

São formas de interação com o Poder Público: reuniões com autoridades públicas para divulgação de informações pertinentes ao entendimento de determinado assunto; participação em audiências públicas perante comissões

legislativas e agências governamentais; auxílio a parlamentares e demais autoridades públicas na redação de projetos de lei e regulamentos; e apresentação de pareceres jurídicos ao Poder Judiciário, em casos particulares sob análise dos tribunais (RODRIGUES, 2006).

Dessa forma, os grupos de pressão devem limitar-se a pleitear a tomada de decisão pela autoridade em sentido favorável ao interesse legítimo que sustentam, agindo assim para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Infelizmente, devido à acontecimentos passados, impregnou-se nesta atividade uma idéia associada à marginalidade, muitas vezes confundida com práticas ilegais de corrupção, tráfico de influências e improbidade administrativa. Mas há autores que tentam elucidar o verdadeiro conceito do que vem a ser o *lobby* e sua real importância em participar do processo legislativo.

Devido ao fato da expressão *lobby* carregar consigo uma imagem de corrupção, alguns defendem o conceito vinculado à desfeza de favorecimento de interesse, entretanto, sob uma visão ética, o *lobby* pode ser identificado como um instrumento de persuasão neutra no Poder e pode se utilizado por inúmeros grupos de interesses (...). (GALANTE, 2004, p. 469).

Galante (2004) afirma que o problema do *lobby* não é a persuasão que ele exerce e sim a falta de regulamento que condicione suas ações. Já que há a incidência de arranjos corporativos que ao agirem na escuridão trocam benefícios e comprometem a estrutura estatal.

Embora hajam preconceitos sobre este instituto é preciso ressaltar que esta atividade muito contribui para a elucidação de determinados assuntos. Ao ser aplicada dentro dos preceitos legais e da ética possibilita a interação com o Poder Público, informando-o acerca de medidas, decisões e atitudes a serem tomadas e suas possíveis conseqüências.

Alguns autores acreditam que este instituto tem o poder de influenciar o Poder Público. Vejamos:

Defender ou satisfazer interesses junto ao poder público é um ato natural, que tanto pode ser exercido por uma comunidade de bairro, um grupo indígena, um conjunto de igrejas, um conjunto de interessados em ecologia, uma associação de pais e mestres, como por um grupo econômico. Lobby é

a ação de influenciar sobre o tomador de decisão na esfera do poder público. A ação persuasora sobre o poder público. (LODI *apud* SCHMIDT, 2007, p.9).

Dessa forma, a defesa de interesses particulares perante os poderes públicos contribui para o exercício pleno da democracia participativa, retratando a transparência, a legitimidade e a confiabilidade na tomada de decisões frente aos procedimentos legislativos.

Diante desta importante interação com o Congresso Nacional foi que o Senador Marco Maciel chamou para si a responsabilidade de regulamentar este instituto. Embora este projeto já fora arquivado em sua legislatura anterior, em 1989 apresentou-o novamente dada a alta relevância e interesse sobre o tema.

Na justificativa do projeto afirmou que “a democracia social não exprime a vontade do homem empiricamente insulado, mas referindo sempre a uma agregação humana, a cujos interesses se vinculou.” Sendo assim ainda intitulou o *lobby* como um dos meios capazes de promover a aproximação entre a comunidade e o Estado.

O PL nº 6132/1999, PLS nº 203 de 1989, busca disciplinar a atuação destes grupos junto às Casas do Congresso Nacional, obrigando-os ao credenciamento de seus representantes e estabelecendo instrumentos para acompanhamento da vida financeira das entidades e pessoas envolvidas. Tornando possível a fiscalização do público em geral por meio de relatórios periódicos, de modo a prevenir a atuação de má influência do poder econômico e a canalização de interesses inadequados ao procedimento legislativo.

Este projeto ao passar pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados foi considerado inconstitucional. O Deputado Paes Landin, membro da Comissão na época, entrou com recurso para reverter a decisão, sendo votado e aprovado em 1993. Porém ao ser levado para apreciação em Plenário o Deputado Inocêncio Oliveira apresentou emenda determinado que a proposta fosse transformada em projeto de decreto legislativo. O PLS foi retirado da pauta e até hoje permanece inerte.

Vejamos o que acontece na Comissão Permanente de Legislação Participativa.

4.3 Comissão Permanente de Legislação Participativa

Partindo-se do pressuposto da vontade do homem em participar ativamente das ações do Estado foi que em 2001 a Câmara dos Deputados, criou a Comissão Permanente de Legislação Participativa. Esta Comissão busca estabelecer um elo entre as vontades sociais e as ações legislativas, estimulando e ampliando a participação da sociedade civil no processo legislativo. Enfim, é um espaço em que a democracia representativa se aproxima da democracia direta. Ação esta vista por muitos como possibilidade de retomada do prestígio da Casa Legislativa.

Nesta mesma linha de raciocínio enfatiza a jornalista Helena Chagas (*apud* Galante, p. 474): “Se a moda pega, mudam as relações entre cidadão e Legislativo, reduzindo distâncias entre representantes e representados. Enfim, ajudará a restaurar o prestígio perdido do Congresso.”

Trata-se de um fórum em que a sociedade civil organizada pode intervir no sistema de produção de normas, apresentando sugestões para o engrandecer e aprimorar a legislação em vigor ou mesmo demonstrar a necessidade de se elaborar uma nova norma.

Esta Comissão recebe sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, evidente que exceto de partidos políticos. Pode ainda, receber pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais.

Para receber estas sugestões e assegurar a acessibilidade do cidadão de forma menos burocrática esta Comissão buscou reduzir as formalidades, simplificando o acesso das entidades. A exigência mínima de documentação se restringe ao estatuto da entidade e a um documento comprobatório da composição da diretoria, à época do envio da sugestão legislativa, em conformidade com a lei e devidamente registrados e autenticados em cartório. Vejamos quais as sugestões legislativas que podem ser apresentadas:

- a) Projeto de Lei Complementar: as de competência da União e/ou relativa às atribuições do Congresso Nacional, em que a Constituição Federal tenha exigido regulamentação mediante lei complementar;

- b) Projeto de Lei Ordinária: também as de competência da União e/ou relativa às atribuições do Congresso Nacional;
- c) Projeto de Decreto Legislativo: as de competência exclusiva do Congresso Nacional;
- d) Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados: trata de assuntos de interesse interno, de caráter político, processual e administrativo;
- e) Projeto de Consolidação: refere-se a sistematização, correção, aditamento, supressão e conjugação de textos legais;
- f) Requerimento: pode ser de audiências públicas, depoimento de alguma autoridade ou cidadão de modo a contribuir com o trabalho da Comissão, pedido de informação a Ministro de Estado sobre determinado assunto, convocação de autoridades para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado;
- g) Indicação: sugerem a outro poder, por meio de requerimento, a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou de envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva;
- h) Emenda: às proposições que estejam tramitando em outras Comissões ou no Plenário da Casa para alterá-las ou complementá-las.

Depois de enumerar as sugestões legislativas que podem ser feitas à esta Comissão, vale lembrar que não serão aceitas propostas de emenda à constituição, requerimentos de criação de comissões parlamentares de inquérito e propostas de fiscalização e controle. Bem como, questões de iniciativa privativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Ministério Público, também não serão aceitas. Sempre lembrando que os assuntos de esfera municipal e estadual não podem ser objetos de lei federal.

Porém, quem classificará a sugestão será o relator designado, que fará a conferência e enumeração levando-a para discussão e votação no Plenário da

Comissão. Em caso de parecer favorável do relator, ele será o responsável por promover a adequação formal da redação técnica para tramitação da questão.

Sendo aprovada a sugestão passará a tramitar como proposição legislativa da Comissão de Legislação Participativa com a indicação da entidade que a propôs. Sua tramitação passará por todos os critérios estabelecidos no processo legislativo. Já as que receberem parecer contrário, aprovado em votação em Plenário da Comissão, serão arquivadas.

Dessa forma é possível verificar que o papel desta Comissão é filtrar o que é relevante ao exercício da soberania popular, verificar a viabilidade do projeto em questão, assegurar um espaço legítimo de defesa e discussão dos interesses da sociedade em consonância com o ordenamento jurídico em vigor. Podendo assim apresentarem quantas sugestões de iniciativa legislativa quiserem.

Para que um cidadão participe ativa e produtivamente da vida pública, ele precisa articular-se com outros cidadãos, seja para propor e vencer um plebiscito, ou para construir e eleger um partido, ou para elaborar e defender um programa de governo. Nessa linha, a concepção inicial de funcionamento da Comissão de Legislação Participativa parece mais acertada. O canal então aberto à participação da sociedade no processo legislativo não serviu de desistímio à atuação coletiva exatamente na medida em que manteve a exigência a um mínimo de articulação social em torno de entidades organizadas. (RABAT *apud* COUTO, 2007, p.21).

Há ainda, alguns autores que conseguem ver os obstáculos impostos para a efetivação deste instituto. Segue uma pequena crítica:

(...) não nos parece difícil apreender que a Comissão de Legislação Participativa não coloca o povo participando efetivamente do processo legislativo, ousando dizer que, isto sim, coloca-o de fora, vez que não lhe confere tal direito e sim somente a “possibilidade” de ser ouvido por parlamentares que, quando eleitos, já tinham o inafastável compromisso de fazê-lo.
Não existem mãos dando e sim mãos colocando limites. (GALANTE, 2004, p. 475).

Partindo deste ponto de vista não é possível enxergar a participação popular em si, mas uma pretensão de fortalecer a democracia representativa com pequenos traços de uma participação popular, mascarando o verdadeiro ideal político.

CONCLUSÃO

A participação popular no processo de criação das leis e na tomada de decisões políticas está amplamente discutida neste trabalho.

Em princípio, a então crise da democracia representativa, apresentada no primeiro capítulo deste estudo, deixa claro que o cidadão quer um governo diferente. Várias foram os modelos de democracia percorridos até chegar a um em que possa participar ativamente.

O modelo parlamentar baseava-se em confiança entre cidadão e seu representante. Porém, seu representante muitas das vezes se comportava como lhe conviesse, deixando para trás os ideais de seu eleitorado.

Na democracia de partido não era muito diferente. O parlamentar estava empenhado em cumprir o proposto pelo partido, que muitas das vezes não buscava o melhor para a sociedade em geral, mais preocupava-se em buscar algo de interesse de um certo grupo detentor de um poder aquisitivo que lhe proporcionasse alguma benéfica. Neste momento surgiram alguns ativistas que não estavam satisfeitos com os rumos desta democracia e o desrespeito com o cidadão.

Cansado de ser deixado de lado e de falsas promessas de seus representantes o comportamento do cidadão também mudou. A escolha de seu representante ficou mais criteriosa, embora algumas vezes ainda se perca em discursos vazios. A imagem que o candidato passa tornou-se um fator determinante para sua escolha.

Porém, somente com o advento da democracia participativa e da participação popular é que o cidadão aprendeu a ter voz e emitir sua opinião. A insatisfação com os representantes eleitos fez com que ele buscasse de alguma forma modificar o cenário político a seu favor. Apenas o voto não bastava, o cidadão queria alguém comprometido com seus ideais, alguém que lhe ouvisse e que cumprisse o dever de lhe ajudar.

Dando prosseguimento a este fato, no capítulo 2 é possível identificar a importância da criação de uma lei de boa qualidade, ressaltando as consequências que causa em uma sociedade democrática. A Legística, uma das principais ferramentas desenvolvidas em prol deste objetivo, estabelece critérios e princípios que auxiliam na confecção da legislação.

Esta ferramenta que teve origem na Europa em meados da década de 70, dita princípios que preenchem as lacunas deixadas pela crise do sistema representativo. Pensa em colocar o cidadão frente ao seu representante, para que desta interação resulte bons frutos.

A preocupação da Legística engloba etapas anteriores à confecção da lei propriamente dita. O debate de idéias, opiniões e o esclarecimento de dúvidas são pontos que influenciam no processo legislativo de forma positiva.

As regras apresentadas pela Legística são apenas sugestões que tendem a enriquecer o trabalho parlamentar, sendo aplicadas no momento anterior à criação das leis, buscando que efetivamente alcancem os fins a que se destinam.

Com a contribuição desta recente ferramenta, as leis se tornaram mais acessíveis e justas, preservando a harmonização com o ordenamento jurídico em vigor, gerando assim, desenvolvimento social e econômico para toda a sociedade. Os benefícios são inúmeros. Por isso, compensa extrair toda a essência desta importante contribuição.

Já o capítulo 3 faz uma referência aos mecanismos de participação popular projetados a partir da Constituição de 1988. Estes mecanismos se tornaram símbolos da soberania popular e do surgimento de um Brasil Democrático de Direito, em meio ao fim do período de ditadura militar.

O advento da nova Carta Magna trouxe a possibilidade do exercício do poder político pelo povo. A Constituição começou preocupada em deixar claro que o povo é detentor do poder e que pode exercê-lo por representante ou diretamente conforme ela prevê. Trouxe então, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

O plebiscito é uma consulta prévia ao povo. Antes de o Governo tomar uma decisão, o povo é convocado para decidir por uma determinada ação. Já o referendo é também uma consulta ao povo, mas após a decisão do governo, isto é, o governo decide por uma determinada ação e, após, submete tal decisão à população. Cabe ao povo aprovar ou rejeitar a decisão do governo. Então, a iniciativa popular de leis é uma forma de participação direta sem intermédio de representantes em que o povo elabora um projeto de lei, e submete-o à apreciação do Poder Legislativo, desde que cumpridos os pressupostos legais.

Para estabelecer estes procedimentos legais foi que surgiu a Lei n.º 9.709/1998, que não foi de grande utilidade já que deixou de estabelecer pontos importantes para o exercício da soberania popular.

Porém é preciso enfatizar que para que estes mecanismos funcionem é necessário o fortalecimento da democracia participativa, por meio de uma educação que possibilite o acesso do cidadão de maneira clara e eficaz.

Portanto é preciso que o Congresso Nacional Brasileiro se conscientize e proporcione cada vez mais a participação do cidadão ao processo legislativo, criando normas de fácil cumprimento, pormenorizando a burocracia.

Neste segmento o Processo Legislativo dispõe de ferramentas fora da abrangência constitucional. São as audiências públicas, o *lobbismo* (ou grupos de pressão) e a Comissão Permanente de Legislação Participativa.

As audiências públicas são as mais utilizadas no Congresso Nacional, pois a cada dia alcançam os objetivos a que se propunham. A capacidade de informar, debater idéias e opiniões torna o processo de elaboração de leis consciente. Conforme prega a Legística, possibilita a avaliação da conveniência, da oportunidade e da intensidade das ações governamentais.

Com os grupos de pressão não é diferente, já que estes auxiliam os parlamentares na defesa dos interesses públicos. Este instituto foi visto durante muito tempo com maus olhos, em virtude do tráfico de influência e da corrupção que o cercava. Porém houve uma ruptura desta ação, e sua imagem está sendo modificada assegurando a necessidade em regulamentar esta tradição.

A Comissão de Legislação Participativa tem um papel tão interessante quanto os outros institutos. Surgiu para diminuir a distância entre o cidadão e o parlamento. Desburocratizar o sistema de participação popular foi uma das principais metas traçadas por seus idealizadores. Esta Comissão propõe a participação ativa do povo na elaboração das leis do País.

A participação popular torna-se instrumento indispensável para complementar a democracia representativa, de forma que não só escuta o cidadão comum como também, amparada por contextos técnicos e especializados, possibilita uma tramitação rápida e precisa na elaboração das normas.

Sendo assim, é viável a implantação dos mecanismos de participação popular não apenas na esfera governamental, mas também na esfera das relações civis, no dia-a-dia, estabelecendo um diálogo democrático entre os indivíduos.

Os mecanismos de participação popular no Brasil são tão recentes quanto o surgimento da democracia participativa, dessa forma, alguns problemas ainda persistem em relação à regulamentação destas formas. Daí a importância de uma

legislação que determine sobre quais assuntos devem passar pelo crivo da participação direta dos cidadãos, a fim de obter legitimidade. Além de uma legislação segura é preciso investir na educação para que o cidadão consciente de seus direitos tenha voz ativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. **Grupos de Pressão, Grupos de Interesse e Lobbies na Reforma Política Brasileira: incorporação de interesses e democratização**. Site: www.wagnerfrederico.com.br/arquivos/geral/livro02.pdf. Acesso em: 03/11/2008.

AUAD, Denise. **Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular**. Site: www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/set05_artigos/dir_prof%20denise_ok.pdf. Acesso em: 23/10/2008.

AVRITZER, Leonardo. **Reforma Política e Participação Popular no Brasil**. Reforma Política no Brasil. Editora. Lugar: 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Vinte Anos da Constituição de 1988: a reconstrução democrática do Brasil**. Cadernos Adenauer. Editora Konrad Adenauer Stiftung. Rio de Janeiro: 2008. Ano IX – Número 1.

BURGOS, Cristiano. **A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: Espaço de debate com a sociedade brasileira**. Site: www.socialtec.org.br/Downloads/jul_ago2006/Artigo%Cristiano%20-%20ago%20jul%202006.doc. Acesso em: 23/10/2008.

CAVALCANTE, João Paulo de Souza. **As audiências públicas como forma de participação popular na construção dos atos administrativos complexos**. Site: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10279>. Acesso em: 23/10/2008.

CÓRDOBA, Gema Marcilla. ELEMENTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA, *Coordinadores* MIGUEL CARBONELL, SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE - UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, MÉXICO, 2000. **Sobre la necesidad de una nueva ciencia de la legislación**. Site: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/21/tc.pdf> Acesso em: 18/09/2008.

CRISTAS, Assunção. **Legística ou A arte de bem fazer leis** –. Revista CEJ, Brasília, n.33, p. 78-82, abr./jun.2006.

FERNÁNDEZ, Luis F. P. Leiva. **La Revisión del Código Civil en Puerto Rico** – Revista de Derecho Puertorriqueño – Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico – Ponce P.R. – Volumen 42: Num 2 de 2003. Site: <http://www.lexjuris.com/revistaponce/volumenes/vol-42/La%20revisión%20del%20Codigo%20Civil.htm>. Acesso em: 18/09/2008.

FERREIRA, Pinto. **A Nova Constituição e a Democracia Participativa**. Revista da Faculdade de Direito de Caruaru. Pernambuco: 1990. Ano XXV – Número 19.

FERRO, Miguel Sousa. **A iniciativa Legislativa Popular**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Coimbra Editora. Lisboa: 2002. Volume XLIII – N.º 1.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. **Participação Popular no Processo Legislativo**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, Nº 4 e Ano V, Nº 5 – 2003-2004.

Souza Santos, Carlos Meneses e Pacheco Cardoso, Heloísa Helena. **Democracia Participativa: uma forma política emergente na década de 1980**. Site: www.propp.ufu.br/revistaeletronica/Edicao%202006_1/G/carlos_meneses.pdf. Acesso em: 22/09/2008.

KOBER, Edson Luiz. **Participação Popular no Processo Legislativo – Lajeado/RS: Edição do autor, 2005.**

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa - A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Site: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/LigiaLuchmann.pdf>. Acesso em: 30/09/2008.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação Popular no Controle da Administração Pública: Um Estudo Exploratório**. Site: <http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vln01/a07vln01.pdf>. Acesso em: 24/10/2008.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 1995. Site: www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm. Acesso em: 14/03/2008.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. **Participação Popular no Processo Legislativo**. Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Editora Fórum, Belo Horizonte; 2007 – Ano VII.

ROCHA, Maria Elizabeth G. T.. **Referendo e Plebiscito – Instrumentos de participação popular na formação dos atos de governo**. Revista Jurídica Consulex – Ano IX – Nº 209 – 30 de setembro/2005.

RODRIGUES, Augusto César Silva. **O Enfraquecimento do Princípio da Legalidade**. Site : <http://members.tripod.com/mbulqueroni/publicacoes/avesso/rev02/0211.htm>. Acesso em: 23/10/2008.

SALGADO, Eneida Desiree. **Iniciativa popular de leis – As proposições, o positivado e o possível**. Revista de Informação Legislativa. Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal. Brasília: 2006. Ano 43. Número 169.

SCHMIDT, Marcelo Winch. **Lobby: ética e transparência nas relações institucionais e governamentais**. Site: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11011>. Acesso em: 23/10/2008.