

Abertura das instituições tradicionais? Instituições participativas no Brasil e mecanismos de interação da Câmara dos Deputados

RONY GLEISON DA SILVA COELHO*

Resumo: Verificando uma tendência na criação de uma série de inovações institucionais, este artigo conclui pela pertinência de se *questionar* se estamos diante de um processo de abertura das instituições tradicionais. Então, sustentamos que o Brasil tem se tornado um laboratório de experiências de incorporação e/ou incidência de cidadãos e organizações civis nos processos políticos institucionais. Procuramos demonstrar essa proposição esboçando a configuração do arcabouço institucional participativo no país, bem como demonstrando uma tendência na criação dos mecanismos de interação na Câmara dos Deputados. No plano teórico, articulam-se proposições que lançam luz sobre processos de reformas de instituições, os quais focalizam o processo de criação de inovações institucionais. Tais processos ocorrem mundo afora reverberando-se no Brasil, onde ocorrem à sombra de um processo de crescente proliferação das chamadas instituições participativas, as quais são acompanhadas de uma profícua teorização que auxilia a compreensão do problema proposto.

Palavras-chave: participação política; inovações institucionais; democracia representativa.

Abstract: After noticing the trend in the creation of a series of institutional innovations, this article takes in the relevance of questioning whether we face an opening process on traditional institutions. We support that Brazil has become a laboratory for incorporation experiments and the participation of citizens and civil society organizations in political institutional processes. We seek to demonstrate this proposition by outlining the configuration of participatory institutional framework in the country, as well as by showing the tendency of creation of interaction mechanisms in the House of Representatives. Theoretically, articulated propositions shed light on institutional reform processes, which focus on institutional innovations processes. Such processes occur worldwide, reverberating in Brazil, where they occur in the shadow of a process of increasing proliferation of so-called participatory institutions, which are accompanied by fruitful theorization that helps to understand the proposed problem.

Key words: political participation; institutional innovations; representative democracy.



* **RONY GLEISON DA SILVA COELHO** é Doutorando em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); Membro do grupo de pesquisa Construção Democrática.

Introdução¹

Nos últimos anos uma série de inovações institucionais tem se inserido em meio aos processos políticos institucionais tradicionais. Para o bem ou para o mal, esse fenômeno parece não estar apenas no plano da retórica e, sendo assim, seus efeitos ainda não são suficientemente claros para a qualidade da democracia.

Decerto, em várias partes do mundo há uma tendência na criação de mecanismos que proporcionam novas oportunidades de acesso e consulta a informações bem como de formulação e controle sobre políticas públicas. As ouvidorias e as leis de acesso à informação são sintomáticas nesse sentido, além da expansão dos chamados mecanismos de democracia direta e da abertura de processos diversos, administrativos e jurídicos, à participação do público. Interessante e importante é observar o contexto mais amplo em que essas reformas, ou transformações, ocorrem. Em síntese, podemos assinalar os seguintes fatores



ou processos: (i) declínio da participação eleitoral; (ii) o aumento de novas formas de ação política; (iii) o efeito desses dois primeiros processos sobre os partidos políticos que continuam a desempenhar suas funções-chave no funcionamento do regime de governo representativo; e, consequentemente, (iv) reformas institucionais visando

incorporar novas práticas políticas e sociais.

Admitindo-se tais proposições, num plano mais geral, certamente não é inapropriado considerar que tais processos reverberam-se também no Brasil, onde centramos nossa análise. Dessa forma, sendo essas alegações razoáveis, não se pode deixar passar despercebido que, nesse caso, eles ocorrem à sombra de amplo conjunto de *instituições participativas* (IPs), concebidas a partir de fortes demandas advindas das lutas populares dos anos 1970 e 1980. IPs, em distintas acepções, envolvem a noção de incorporação, incidência ou envolvimento de cidadãos e/ou organizações civis nos processos políticos institucionais. No entanto, no caso brasileiro, está a designar um amplo conjunto de mecanismos como o orçamento participativo, os conselhos gestores e as conferências, para ficarmos inicialmente com os mais conhecidos.

Dado este breve preâmbulo, destacamos que neste artigo empreendeu-se, em primeiro lugar, um breve exame descritivo da configuração das IPs no

¹ Este artigo desenvolveu-se a partir de uma comunicação apresentada no *Seminário Participação Política e Democracia. Teorias e Práticas*, realizado na Universidade Estadual de Maringá entre 20 e 22 de maio de 2013. Agradeço aos debatedores e comentadores pelas críticas e sugestões. Este texto, e sua versão original, estão baseados em um dos capítulos da dissertação *Legislação participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. Um estudo de caso da Comissão de Legislação Participativa(2001-2011)*, defendida por este autor (COELHO, 2013).

Brasil e dos mecanismos de interação da Câmara dos Deputados. O objetivo consistiu em apresentar e debater, sem a pretensão de qualquer análise conclusiva, a questão de possíveis processos de abertura das instituições tradicionais. Cabe esclarecer, todavia, qual o entendimento das mesmas.

Ao abrigar a forma de representação política mais tradicional, baseada na autorização eleitoral e de base territorial, o parlamento talvez seja a instituição mais emblemática nesse sentido. Assim, entendemos as instituições tradicionais na medida em que as mesmas abrigam formas tradicionais de representação política. Inclui-se também, de modo mais amplo, as instituições clássicas que fazem parte do funcionamento do regime de governo representativo, ou - se quiser - da chamada democracia representativa.

Em segundo lugar, no nível empírico da análise, sustentamos que o Brasil tem se tornado um laboratório de experiências de incorporação e/ou incidência de cidadãos e organizações civis nos processos políticos institucionais tradicionais. Além disso, no plano teórico-analítico, consideramos que os dois principais conjuntos de estudos evocados – isto é, as pesquisas que giram em torno das IPs (CORTES, 2011; AVRITZER, 2008; 2012; TEIXEIRA [et al], 2012; IPEA, 2010) e as que observam as inovações institucionais em meio às recentes ondas de reformas institucionais (CAIN [et al], 2003; DALTON [et al] 2003; DALTON [et al], 2003a) – fornecem de maneira bastante complexa uma combinação de fatores e ferramentas analíticas, que ajudam na compreensão do panorama mais geral e no enfrentamento do problema proposto, qual seja: estamos diante de um

processo de abertura das instituições tradicionais?

1. Instituições participativas: contexto e configuração

Pesquisas recentes têm sistematizado um amplo conjunto de dados e informações sobre diversos mecanismos de participação ou representação de cidadãos e organizações da sociedade civil no Brasil. Independente das avaliações sobre os seus resultados, tem recebido destaque o fato de que a constituição desse “arcabouço institucional participativo”, ou da “arquitetura participativa” não encontra paralelos no plano internacional (GURZA LAVALLE; VERA, 2011; TEIXEIRA [et al.], 2012). De todo o modo, o conjunto dos mecanismos que compõem esse arcabouço tem sido designado pela noção de *instituições participativas* (IPs), quando não, utilizam-se correlatas como instâncias/arenas participativas ou espaços participativos, por exemplo.

Para o que nos interessa nesse momento, podemos destacar que existem algumas definições de IPs disponíveis, como a de Avritzer (2008, p. 45) que as entende como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Todavia, sem pretender adentrar no debate conceitual, seguiremos a delimitação dada por Cortes (2011). Para a autora IPs

se refere a mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como

ocorre com maior frequência (CORTES, 2011, p. 137).

Por essa delimitação é possível extrair uma ampla pluralidade de possíveis mecanismos ou canais institucionais que a expressão abarca, como bem faz a autora no artigo *As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros*. A partir de certos elementos e critérios Cortes (2011) designa quatro grandes grupos de IPs. São eles: (i) mecanismos de participação individual; (ii) processos conferencistas; (iii) orçamentos participativos; (iv) conselhos de políticas públicas e de direitos.

Tomando por base essa tipologia e cotejando com outros dados e pesquisas, tentaremos nas próximas seções, sem pretender uma análise exaustiva, traçar um panorama descritivo da configuração de várias das IPs no Brasil. A finalidade é tentar oferecer subsídios que nos permita apreender, ou melhor, qualificar, o sentido da alegação de que o país vem se tornando um laboratório de experiências de acesso e incorporação de cidadãos e organizações civis nos processos políticos institucionais. Mesmo não sendo possível tratar neste texto do funcionamento e dos resultados dessas IPs, a tipologia desenvolvida por Cortes (2011) oferece um interessante itinerário e cabe precisamente em nosso propósito.

1.1. Mecanismos de Participação individual

O primeiro grupo de IPs propicia aos cidadãos manifestarem individualmente suas preferências por meio da apresentação de críticas, demandas, queixas, reclamações, sugestões e/ou proposições. As IPs que permitem esse tipo de envolvimento são frequentemente operadas via telefone e/ou internet, ou seja, recorrem às

chamadas tecnologias de comunicação e informação. Enquadram-se nesse grupo “pesquisas de satisfação de usuários e de beneficiários e serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet, como o “disque denúncia” e o “fale conosco”, e principalmente as ouvidorias” (CORTES, 2011, p. 138).

Um dado interessante é que, segundo o IBGE, em 2009, “94,2% dos municípios brasileiros dispunham de alguma forma de atendimento à distância” (*apud*, CORTES, 2011, p. 138). Ou seja, algum mecanismo que se enquadraria nesse grupo. Além disso, as ouvidorias, as instâncias de maior relevância nesse grupo, ao final de 2010, encontravam-se instaladas em 23 capitais dos 27 estados brasileiros (*idem*, p. 139). Em outro estudo o IPEA (2010a) identificou 1.043 ouvidorias no ano de 2009 nos diversos níveis e funções do governo no país.

Vale assinalar ainda que não é menor a importância que a literatura internacional tem dado às ouvidorias (ombudsman), inserindo-as nos debates sobre as reformas administrativas dos Estados. Alguns pesquisadores que examinaram a expansão das mesmas a partir dos anos 1960 em diversos países do mundo asseguram: “*one of the major reforms that seek to empower citizens to hold public agencies legally accountable is the ombudsman system*” (ANSELL; GINGRICH, 2003, p. 169).

Por fim, destaca-se que a delimitação teórica deste grupo de IPs poderia englobar vários dos mecanismos de interação da Câmara, os quais veremos adiante.

1.2. Processos conferencistas

Um segundo grupo de IPs diz respeito às conferências, com especial destaque às Conferências Nacionais (CN) ocorridas na última década (CORTES,

2011). Houve na história do país 115 CNs até o final de 2011, das quais 74 ocorreram durante o governo Lula (2003-2010). As CNs são fóruns que comumente se estruturam a partir do nível local, distrital e municipal. Nas reuniões de nível local os cidadãos participam diretamente e escolhem e/ou são escolhidos como representantes para os níveis superiores do processo (CORTES, 2011, p. 139). Em geral, são convocadas pelo poder executivo e reúnem atores estatais e societários com interesses e propostas para diversas áreas de políticas públicas (POGREBINSCHI, 2010; AVRITZER, 2012).

As CNs já realizadas podem ser distribuídas em 33 temas diferentes, entre os quais citamos: direitos humanos, direitos das crianças e adolescente, assistência social, saúde, entre outros. Além disso, segundo pesquisa realizada recentemente buscando verificar o impacto desses fóruns no Congresso Nacional, chegou-se ao resultado de que 52 normas jurídicas foram geradas no pós Constituição Federal de 1988 (CF/88) a partir das diretrizes legislativas das CNs (POGREBINSCHI; 2010).

É possível assinalar ainda que, em 2007, “no processo que antecedeu a grande conferência nacional de saúde de 2008, foram realizadas conferências municipais em cerca de 80% dos municípios do país (4.430 de 5.564)” (CORTES, 2011, p. 139). Os exemplos nesse sentido poderiam se estender. Vale mencionar que, desse total de CNs, estima-se que ativamente “participaram 6,5% da população brasileira” (AVRITZER, 2012, p. 12).

1.3. Orçamentos Participativos e Planos Diretores Municipais

O terceiro grande grupo de IP são os orçamentos participativos (OP). Consideramos pertinente adicionar à tipologia de Cortes (2011) os planos diretores municipais.

Segundo estudos do Instituto Pólis “entre 1989 e 2004, pelo menos 261 cidades de 23 estados brasileiros criaram processos que envolveram participação da população nas decisões sobre a alocação de recursos orçamentários” (*apud*, CORTES, 2011, p. 140). Como vários estudos apontam, para cada experiência de OP existem muitas especificidades, pois cada qual cria suas próprias regras, embora atendam alguns parâmetros mínimos. Os OPs são, talvez, as IPs mais conhecidas. Portanto, recebem apenas essa menção pontual.

Outras instâncias que podem ser consideradas IPs foram criadas com a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001. Com isso, a aprovação dos planos diretores, que é um instrumento voltado à definição do padrão de desenvolvimento da ocupação urbana, ficou condicionada à realização de audiências públicas. Atualmente cerca de 1.500 cidades brasileiras possuem planos diretores, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes (AVRITZER, 2008).

1.4. Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos

O quarto grande grupo de IP refere-se aos conselhos de políticas públicas e de direitos. Seguindo a análise de Cortes (2011), o caso mais paradigmático são os conselhos de saúde, os quais encontram-se atualmente em 5.472 (97%) municípios, brasileiros, segundo dados do IBGE. No entanto, há que se ressaltar que o fato está relacionado “à

indução para o estabelecimento dos fóruns promovida por meio da transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo” (CORTES, 2011, p. 142-3). Este também é o caso de outros conselhos como os das áreas da educação e assistência social.

Porém, merece atenção o fato de que nem todos os conselhos são criados de modo indutivo, isto é, com a finalidade de receber repasses do governo federal. Diferentes dos casos mencionados, existe uma série de outros conselhos de direitos em diversas áreas de políticas públicas. É relevante que, somados, segundo dados do IBGE (*apud*, CORTES, 2011), existiam em 2009 mais de 30.000 conselhos, distribuídos em pelo menos 18 áreas temáticas como meio ambiente, habitação, direito do idoso, cultura, esporte, transportes, direito da mulher, direitos LGBTT, direitos humanos, entre outros.

Para o bem ou para o mal, o diagnóstico, ou melhor, o conjunto de dados disponíveis (dos quatro grupos de IPs apresentados) nos permite apreender parte do significado da expressão “arcabouço participativo”. É importante reiterar que o mesmo constituiu-se a partir de uma forte demanda popular, disputas e “apostas” dos movimentos sociais e outros segmentos da sociedade voltados a causas populares, especialmente durante o processo constituinte (DAGNINO, 2004; GECD, 1999).

No entanto, ainda existem outros mecanismos que poderiam ser abrigados sob a designação de IPs e se inserem de modo mais incisivo em meio a estruturas de instituições tradicionais. Antes de analisá-los, porém, traçaremos algumas proposições que talvez ajudem na compreensão de algumas das motivações de um possível processo de

reforma institucional, ou, como formulado aqui, de um possível processo de abertura das instituições tradicionais.

2. Abertura das instituições tradicionais?

Tem-se registrado a ocorrência de uma onda de reformas institucionais difundida entre diversos países das chamadas “democracias industriais avançadas” (CAIN [*et al.*], 2003; DALTON [*et al.*], 2003). Essas reformas, obviamente, podem ter múltiplos objetivos e efeitos, como demonstrado e debatido numa série de pesquisas publicadas, por exemplo, no livro *Democracy Transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. No entanto, muitas delas vão no sentido de modificar áreas com potenciais para a reforma, identificadas pelos pesquisadores, como o processo eleitoral, a criação e utilização dos mecanismos de democracia direta e dos chamados mecanismos de *advocacy*.

Para o que nos interessa, merece destaque que tais pesquisas têm servido de base a interpretações que parecem lançar luz sobre alguns dos processos de reformas institucionais. Para adentrar nessa discussão é preciso assinalar, antes de tudo, que essas reformas ocorrem por associação de fatores endógenos e exógenos ao sistema político. A maior oportunidade de acesso está associada a maior demanda pela mesma, por transparência e accountability. Por sua vez, essas estão associadas ao fato de que os avanços tecnológicos e o maior conhecimento dos cidadãos geram mais demandas sobre os governos contemporâneos que procuram responder de alguma forma. Fato esse reconhecido até mesmo por organizações como a OECD (Organização para Cooperação e

Desenvolvimento Econômico) (CAIN [et al.], 2003, p. 3) e diversos órgãos governamentais, que incentivam ou promovem reformas no sentido de lidar com tais demandas. Todavia, alguns fatores envolvidos no processo podem ser melhor elucidados tomando-se por base um trabalho de Roussell J. Dalton e parceiros (2003) sobre partidarismo (isto é, sentimento de identificação partidária) e seus possíveis desdobramentos comportamentais nos processos eleitorais.

Os autores desenvolvem a tese do “desalinhamento partidário”, segundo a qual está em curso o declínio do partidarismo. Respaldados por uma ampla série de dados, argumenta-se que, em geral, há um enfraquecimento dos laços partidários dos cidadãos. O que, na verdade, não é difícil perceber levando-se em conta as atuais altas taxas de absenteísmo, o voto nulo, a volatilidade partidária, etc. Sem falar num sentimento mais geral de descontentamento e desconfiança nas instituições políticas tradicionais, em especial o parlamento. Sustenta-se, então, que “o desalinhamento está a enfraquecer os laços partidários dos públicos contemporâneos, e isto tem efeitos correspondentes sobre os padrões de comportamento político” (DALTON [et al.], p. 316), um fenômeno bastante recente, dos anos 1990.

Segundo os autores, um desses possíveis efeitos é que “à medida que o público abandona os partidos, estes deixam de depender do público, em geral, para desempenharem algumas das suas funções-chave” (idem, p. 317). Então, sugere-se, corretamente que o “desalinhamento” não corresponde, necessariamente, a um declínio do papel dos partidos nos espaços institucionais. Pelo contrário: “*political parties remain*

central players in the democratic processes [...] (Dalton; Wattenberg, 2000; Webb, Farrell; Holliday, 2002)” (apud, KITTILSON; SCARROW, 2003, p. 59). Todavia, uma questão chave da política partidária, como se sabe, para além de suas atividades organizacionais, “passa pela capacidade dos partidos em mobilizar e integrar as massas” (DALTON [et al.], 2003, p. 317). A finalidade seria a obtenção de apoio público para o partido em si e de legitimidade para o sistema democrático de base partidária.

O importante a reter, admitindo como razoáveis tais proposições, são os possíveis efeitos “reais e substanciais” desses processos sobre o comportamento tanto de eleitores e cidadãos em geral quanto dos agentes partidários e seus partidos. De um lado, Dalton e parceiros (2003) sugerem:

que novas formas de política democrática — como a expansão da democracia directa, a abertura de processos administrativos à participação do público e o aumento do recurso aos tribunais por grupos de cidadãos — irão desenvolver-se à medida que os cidadãos adoptam formas de acção não partidárias (DALTON [et al.], 2003).

Mas não só. É possível considerar de modo mais geral que: “*although electoral participation is generally declining, participation is expanding into new forms of action*” (CAIN [et al.] 2003, p. 1). Em outras palavras, pode-se considerar que atualmente as pessoas participam mais do que em décadas passadas. Evidência disso são as inúmeras (novas) formas de atuação que compõem o repertório de ação política de cidadãos e grupos. Contribui para tanto o avanço da tecnologia e a disponibilização de informações. Além dos protestos, manifestações (marcha

das vadias, parada Gay, bicicletadas, etc.) e ocupações (occupy Wall Street, indignados da Espanha, etc.), mais pessoas têm, por exemplo, proposto e assinado um maior número de petições e abaixo-assinados. Sem falar em novas formas de atuação como o cyberativismo e hackerativismo (anonymus, wikileaks, etc), para ficarmos com alguns poucos casos.

Por outro lado, Dalton e seus parceiros (2003) sugerem que é “possível que os políticos, à medida que forem tomando consciência destas tendências [acima], reajam com políticas e iniciativas [...]”. Na verdade, “há dados demonstrativos claros de que os líderes e agentes partidários estão cientes destes desenvolvimentos”. E ainda, “mais do que resistir os partidos parecem estar a adaptar-se a estas tendências” (grifo nosso, *idem*, p. 318).

A nosso ver, o conjunto de proposições acima parece lançar luz sobre algumas das motivações para diversas das reformas institucionais em jogo, ou do processo de abertura das instituições tradicionais –, se é que podemos assim dizer, mundo afora e no Brasil.

Apesar de não serem suficientes - visto que ainda é possível inserir novas problemáticas como a atuação de atores institucionais não partidários (servidores públicos, por exemplo) -, tais análises parecem encontrar alguma correspondência no plano empírico no processo de surgimento de vários dos mecanismos de interação da Câmara dos Deputados no Brasil, os quais serão tratados a seguir.

2.1. Mecanismos de interação da Câmara dos Deputados

Essa seção destina-se a observar como se encontram configurados diversos dos chamados mecanismos de interação da Câmara dos Deputados. Para tanto,

traçaremos um histórico do surgimento dos mesmos, esboçando sua configuração. A análise está baseada no estudo de Perna (2010) que se utilizou dos dados e Relatórios (de 2005 a 2009) do Comitê Gestor do Portal da Câmara dos Deputados. Como se perceberá, grande parte dos mecanismos que serão mencionados aqui remetem à noção de IPs do primeiro grupo delineados anteriormente (CORTES, 2011; *cf. seção 2.1*).

Os primeiros registros do mecanismo que, posteriormente, veio a ser enquadrado como de interação, datam do início dos anos 90. No entanto, somente a partir de 1997 é que foram criados mecanismos com maior relevância, como a inauguração da *página da Câmara na internet*; mesmo ano em que foram criadas a *Rádio Câmara de Notícias* e a *TV Câmara*. Um ano depois surgiu o serviço *Disque-Câmara* (PERNA, 2010).

A *Ouvidoria Parlamentar* foi criada em 2001; ano em que também foi criada a Comissão Permanente de Legislação Participativa (*cf. seção 3.1.1*). Curiosa é a proximidade entre os projetos de Resolução que deu origem a esses mecanismos PRC nº 19/2001 e PRC nº 21/2001. Como também fora assinalado por outros autores, o conjunto dessas referências sugere a ideia de um “pacote de propostas” como tentativa de aproximação entre o Legislativo e a sociedade (SILVA, 2009, p. 46).

Em 2004, um novo e grande passo foi dado em relação à interatividade quando o site da Câmara passou a ter o status de *Portal da Câmara* possibilitando maior acessibilidade e desenvolvimento de outras ferramentas, como, por exemplo, o formulário *fale conosco*. Em 2005, foram inaugurados o *fale com o deputado*, o *fóruns de discussão*, além de *enquetes* e *chats*. Em 2006, outras

inovações puderam ser verificadas, como a ferramenta *acompanhamento de proposições*. Em 2007, foram implementados *feedbacks* aos canais de interação existentes.

Em 2008, uma nova série de mecanismos foi lançada, como o *boletim acompanhe seu deputado*, a página da internet *Mulheres no Parlamento*, o *boletim fique por dentro*, a página na internet da *Ouvidoria Parlamentar*, que inicialmente atendia apenas por telefone, entre outros como o *blog da Comissão de Educação e Cultura*.

Em 2009, foi criado um mecanismo bastante importante e mais claramente voltado à “participação”. Trata-se do *Portal E-democracia*, que tem com objetivo explícito estimular a participação e possibilitar que os cidadãos participem do processo legislativo através da internet. Nesse Portal, a participação pode se dar de diferentes formas: compartilhamento de informações, experiências e documentos úteis para a discussão dos projetos de lei; participação nos fóruns e bate-papos; organização de redes sociais temáticas; apresentação de propostas de textos legislativos, construídos de forma colaborativa por meio de ferramentas *wiki*, a fim de subsidiar o trabalho dos deputados na tomada de decisão (PERNA, 2010).

Ainda nesse mesmo ano foram inaugurados a *Biblioteca Digital da Câmara* e a *página da Agência Câmara de Notícias*, além do serviço *Web-Câmara*, por meio do qual são transmitidos, ao vivo, os eventos oficiais da Casa, tais como seções plenárias, reuniões das Comissões, entre outros, às vezes, de forma simultânea. Além disso, criou-se a *página da presidência da Câmara* na qual contém o formulário *fale com a presidência*

visando facilitar o contato com a mesma. Outro mecanismo encontrado para interagir foi a criação de vários perfis nas redes sociais usados para repassar notícias e informações produzidas em outros órgãos.

Nos limites desse texto pouco se pode dizer sobre a utilização e funcionamentos desses mecanismos, embora haja indícios de que nos últimos anos há uma crescente utilização. Todavia, pode-se assinalar, segundo Andréa Perna e Sérgio Braga (2010), que

embora haja uma crescente disposição dos parlamentos latino-americanos em oferecer diversos canais digitais de manifestação à sociedade, essa preocupação não vem sendo acompanhada de um esforço equivalente em efetuar uma gestão eficiente das informações disponibilizadas pelos cidadãos através de tais mecanismos (PERNA; BRAGA, 2010, p. 55).

Essa “crescente disposição”, no “*parlamento como instituição*” (PERNA, 2010, p. 17), pode ser verificada por meio de ações que sugerem incentivos à participação. Como tentamos sustentar, parece haver, na verdade, um movimento de criação de mecanismos de interação que se iniciou no final dos anos 1990 e ainda se mantém. Dentre as evidências que corroboram tal proposição, uma é que em maio de 2012 fora criada, dentro da Câmara, uma *Coordenadoria de Participação Popular*. Segundo notícia veiculada no Portal da Câmara², “a diretora da recém-criada Coordenação

2 Disponível em:

<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/AD-MINISTRACAO-PUBLICA/418467-CAMARA-QUER-TORNAR-MAIS-EFETIVA-A-PARTICIPACAO-DOCIDADAO-NO-LEGISLATIVO.html>.

Último acesso em: 12 de outubro de 2012.

de Participação Popular [...]”, assinalou, “que um dos objetivos da coordenação é dar mais visibilidade também a outros canais interativos da Câmara [além do fale-conosco], tornando mais efetiva a participação do cidadão no processo legislativo”.

Para encerrar, um dado que chama bastante a atenção, mas que pouco aparece na maior parte das análises é o envolvimento dos órgãos internos do parlamento e dos servidores públicos no desenvolvimento e criação de várias dessas ferramentas. Ao analisar mais atentamente a questão, pode-se perceber que “tanto os parlamentares como *os servidores do Legislativo* têm desempenhado papéis fundamentais na configuração da paisagem para incentivar a participação eletrônica” (grifo nosso, PERNA, 2010, p. 85). E mais, que “os servidores públicos são peças-chave nesse processo de amadurecimento das ações de participação popular digital do parlamento” (*idem*, p. 254), pois lançam mão de recursos administrativos e de *expertise* para tanto.

Como exemplo dessas alegações, pode-se citar dois casos. O primeiro, de acordo com Perna e Braga (2010, p. 79), é que “a ideia de desenvolver um programa de democracia eletrônica na Câmara dos Deputados, do qual o Portal e-Democracia configura-se como sua principal vertente, *partiu da iniciativa de servidores públicos da Câmara*, sendo em seguida aprovado pela administração da Casa e pela área parlamentar”. O segundo exemplo é que o único projeto de lei feito de forma colaborativa por meio do E-democracia, só se tornou possível graças a uma metodologia desenvolvida por um consultor legislativo – servidor público - responsável pelo relatório da

Comissão Especial (PERNA, 2010, p. 219-221).

É possível suspeitar ainda que surgiram outros esforços dos servidores, sem o correspondente sucesso da adesão dos parlamentares (PERNA; BRAGA, 2010; Perna, 2010). Na verdade, os indícios desse envolvimento de servidores poderiam ser reforçados por outros, mas ficamos apenas com esse dado por limite de espaço. Assim, talvez não seja descabido sugerir que não é possível antever o quanto de envolvimento há, pelo menos em alguns dos casos citados acima, por parte de parlamentares e partidos, ou, em que medida alguns deles tiveram iniciativas relativamente independentes desses e a partir de outros atores institucionais.

De todo o modo, em alguns casos, verifica-se o papel insuspeitamente ativo de parlamentares tentando impulsionar a criação ou aperfeiçoamento de mecanismos de participação no Legislativo. Várias das motivações podem estar relacionadas às proposições da seção anterior e parecem encontrar correspondência, por exemplo, no processo de criação da CLP - talvez o mais importante (mesmo não sendo o mais conhecido) mecanismo de interação do “pacote” citado anteriormente -, sobre a qual, antes das considerações finais, cabem alguns breves apontamentos.

2.1.2. Comissão de Legislação Participativa

A CLP, criada em 2001 através de um projeto de Resolução, apresenta como principal competência, a capacidade de: (i) receber diversos tipos de sugestões legislativas (SUGs) oriundas de organizações civis legalmente constituídas; (ii) apreciar, e deliberar sobre as sugestões acatadas, normalmente manifestando-se por meio

de parecer favorável ou contrário; (iii) dar encaminhamento às SUGs com parecer favorável, conforme requerido para cada tipo de proposição. No caso das iniciativas de leis aprovadas, as mesmas são encaminhadas para iniciarem os trâmites no processo legislativo³. Dessa forma, nos termos da Comissão, “participação” significa a possibilidade de diversas entidades exercerem o direito de *iniciativa popular*, assegurado pela CF/88. Então, certamente, o modelo institucional da CLP pode ser caracterizado como uma *instituição participativa*, em suas distintas acepções.

De toda maneira, tendo em vista o que nos interessa neste artigo, as evidências demonstram que a criação da CLP deu-se por iniciativa parlamentar, como uma demanda de dentro para fora. Justificativas políticas tiveram que ser costuradas para aprovação e criação do mecanismo. Além disso, tiveram que ser encontradas prerrogativas legais que a respaldasse juridicamente.

3 A CLP recebeu 861 sugestões de 189 organizações civis no período de 2001 a 2011. Dessas, 530 (62%) são propostas que incidem sobre a iniciativa de leis; 107 (12%) são sugestões de audiências públicas, requerimentos de informação, etc; e 224 (26%) são sugestões de emendas a projetos de leis orçamentárias. Para ficarmos aqui apenas com as sugestões de projetos de lei (530), podemos indicar que dessas foram apreciadas, até o final de 2011, 493 (93%). Dentre as apreciadas foram aprovadas 35%. Isto significa que 176 proposições legislativas de autoria da CLP, e que, portanto, se originaram de iniciativas da sociedade civil - para ser mais preciso, se originaram da iniciativa de 63 diferentes organizações -, tiveram a tramitação iniciada no processo legislativo. Para um estudo de caso aprofundado sobre esse mecanismo ver a dissertação *Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. Um estudo de caso da Comissão de Legislação Participativa (2001-2011)* (COELHO, 2013).

Assim, o modelo institucional que a CLP assumiu parece ter sido resultado de uma “engenharia parlamentar”, como alegam vários deputados. O embasamento político se arquitetou sob duas justificativas: a primeira seria a de suprir a lacuna deixada pela iniciativa popular de lei (IPL), que no Brasil encontra sérias dificuldades para sua efetivação; e a segunda, que a CLP seria um espaço com o propósito de diminuir a distância entre representantes e representados.

É interessante que na tentativa de criar uma alternativa à iniciativa popular de lei, a CLP acabou por assumir características de outras IPs. Isto é, ao invés do recolhimento de assinaturas individuais dos cidadãos (como ocorre frequentemente com as IPLs), e assim como em outras IPs – os conselhos são emblemáticos nesse sentido -, “organizações e associações civis se tornaram os atores políticos oficialmente credenciados para as iniciativas, mesclando aspectos da participação e da representação” (COELHO, 2013, p. 175).

3. Comentários finais

A questão que se colocou no título deste artigo, ao passo que marcou o ponto de partida, sinaliza também o ponto de chegada. Assim, nossa modesta conclusão, à luz do conjunto de dados e proposições apresentadas, é a de que parece pertinente *questionar* se estamos vivenciando um processo de abertura das instituições tradicionais. No entanto, para chegar a tal proposição percorremos um longo trajeto.

Procuramos examinar como se encontram configuradas algumas das instituições participativas no país e alguns dos mecanismos de interação da Câmara dos deputados. Considerando que a proliferação das IPs iniciou-se há

pouco mais de 25 anos, impulsionadas pelas lutas populares dos anos 1970 e 1980 e que a criação dos mecanismos de interação na Câmara dos Deputados iniciou-se há pouco mais de uma década, o curto período de tempo dessas transformações, do ponto de vista histórico, não nos permite cruzar a fronteira da problematização: abertura das instituições tradicionais? Cruzá-la seria um tanto ambicioso, ou até mesmo imprudente.

Então, no nosso entendimento, a análise avançou à medida que permite qualificar a alegação de que o Brasil tem se tornado um laboratório de experiências de incorporação e/ou incidência de cidadãos e organizações civis nos processos políticos institucionais. Os indícios pontuados não parecem irrelevantes e sugerem continuar observando os fenômenos assinalados, e correlatos, com a mesma lupa teórico-analítica a fim de elaborar alguma resposta mais plausível, sem perder do horizonte o problema da qualidade da democracia. Nesse caso, deve-se incluir a análise do funcionamento e da utilização dos mecanismos analisados, entre outros elementos.

Referências

ANSELL, Christopher; GINGRICH, Jane. Reforming the Administrative State, In: CAIN [et al]. **Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies**, Oxford: Oxford University Press, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, CESOP, 2008.

_____. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinido os padrões de participação social no Brasil**. Brasília: IPEA (Texto para discussão 1739), 2012.

CAIN, Bruce E.; DALTON, Russell J.; SCARROW, Susan E.. **Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies**, Oxford: Oxford University Press, 2003.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

COELHO, Rony G. S. **Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. Um estudo de caso da comissão de legislação participativa (2001-2011)**. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, 2013.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DALTON, Rousell J.; MCALLISTER, Ian; WATTENBERG, Martin P.. Democracia e identidade partidária nas sociedades industriais avançadas, **Revista Análise Social, Portugal**, vol. Xxxviii, 2003.

_____; SCARROW, Susan, E.; CAIN, Bruce E.. New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions. In: CAIN [et al]. **Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies**, Oxford: Oxford University Press, 2003a.

GECD - Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. **Revista Idéias**, IFCH-UNICAMP, n.5/6, 1999.

GURZA LAVALLE, A; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Revista Lua Nova**, n. 84, CEDEC, 2011.

IPEA. Mecanismos de democracia direta e seus usos: 1988-2008. In: **Estados, Instituições e Democracia**, Brasília: Ipea, volume 2, 2010.

_____. Ouvidorias Públicas e democracia. In: **Estados, Instituições e Democracia**, Brasília: Ipea, volume 2, 2010a

KITTILSON, Miki C.; SCARROW, Susan E. Political Parties and the Rhetoric and Realities of Democratization, In: CAIN [et al]. **Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies**, Oxford University Press, 2003.

PERNA, Andréa Sampaio. **O lado invisível da participação política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da câmara dos deputados do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Brasília. Universidade de Brasília, 2010.

_____; BRAGA, Sergio. O lado invisível da participação política: mecanismos de e-participação e o problema da gestão da informação nos parlamentos da América Latina. Belo Horizonte. **Revista Teoria e Sociedade**, 2011.

POGREBINSCHI, T. **Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro**. Relatório Final de Pesquisa. Brasília: Ministério da Justiça (Série Pensando o Direito), 2010.

SILVA, Artur. **Novas Arenas em disputa de torno da construção democrática no âmbito da Câmara dos Deputados: a Comissão de Legislação Participativa e a Comissão de direitos Humanos e Minorias**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Brasília, UNB, 2009.

TEIXEIRA, A. C. C; SOUZA, C. H. L; LIMA, P. P. F. **Arquitetura da Participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**, Brasília: IPEA (Texto para discussão 1735), 2012.

Recebido em 2013-07-20

Publicado em 2013-08-05