

Legislação Colaborativa: o processo em foco na produção de políticas anticorrupção¹

Collaborative legislation: focusing on the making of anticorruption policy

DOI 10.36428/REVISTACGU2595-668X112002

Guilherme de Jesus France

Resumo: Combater a corrupção se tornou, nos últimos anos, uma das principais prioridades dos brasileiros. Ainda assim, são poucas as maneiras de o cidadão comum contribuir para esses esforços concretamente. Existem limitações e lacunas na legislação brasileira que prejudicam esse maior engajamento popular. Em virtude disso, a principal forma de atuação bem-sucedida da população brasileira, de maneira mais ampla, tem sido no apoio a projetos de lei de iniciativa popular. Esse instrumento ainda encontra obstáculos para se concretizar, todavia. É objetivo deste artigo apresentar, brevemente, estas experiências recentes e demonstrar, pelo exemplo das Novas Medidas contra a Corrupção, o potencial de uma participação popular mais profunda na produção de políticas públicas anticorrupção.

Palavras-chave: Participação Popular; Processo Legislativo; Corrupção; Iniciativa Popular.

Abstract: In recent years, fighting corruption has become one of Brazilian's top priorities. Yet there are few ways in which the ordinary citizen can contribute to these efforts concretely. There are limitations and gaps in Brazilian legislation that undermine greater popular engagement. As a result, the main form of successful participation by the Brazilian population, more broadly, has been in support of popular initiative bills. This instrument still faces obstacles to materialize, however. The purpose of this article is to briefly present these recent experiences and to demonstrate, through the example of the 'New Measures against Corruption', the potential for deeper popular participation in the production of anti-corruption public policies.

Key words: Popular Participation; Legislative Process; Corruption; Popular Initiative.

Guilherme de Jesus France

Pesquisador do Centro de Justiça e Sociedade da FGV Direito Rio e Consultor da Transparência Internacional Brasil. Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Mestre em História, Política e Bens Culturais pela Fundação Getúlio Vargas.

Combater a corrupção se tornou uma das prioridades do brasileiro nos últimos anos: 62% dos brasileiros indicavam ser este o principal tema da agenda nacional². Conforme o 'Mensalão' e, principalmente, a Operação Lava Jato levaram o foco da imprensa e da sociedade para os profundos esquemas de corrupção que haviam se infiltrado na Administração Pública, os brasileiros se tornaram cada vez mais preocupados com este tema. Mais preocupados e mais dispostos a tomar ação no combate à corrupção.

1. Artigo submetido em 17/12/2018 e aprovado em 03/06/2019.

2. VALOR ECONÔMICO. Corrupção é principal tema para 62% dos brasileiros. Brasília, 31 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/5241743/corruptcao-e-principal-tema-para-62-dos-brasileiros-traz-pesquisa>>. Acesso em 17 nov. 2018.

Existem diversas maneiras por meio das quais as pessoas podem contribuir nessa luta. Uma delas é denunciar suspeitas de irregularidade, de maneira a dar início a investigações que averiguem a existência de esquemas de corrupção.

Relacionada a esse tema, outra maneira de atuação é a realização do controle social, ou seja, atuar junto à Administração Pública, fiscalizando e monitorando gastos, licitações e contratos. Ambos dependem, em alguma medida, da existência de um arcabouço jurídico que possibilite e, principalmente, incentive a sua concretização: legislação destinada a incentivar e proteger denunciadores de suspeitas de irregularidades ('whistleblowers'), assim como um arcabouço que promova a transparência e possibilite o acesso às informações públicas.

Outra forma de os cidadãos participarem de esforços de combate à corrupção é justamente advogar por políticas públicas como estas, ou outras, que detêm potencial para transformar os setores público e privado, tornando-os mais íntegros e transparentes. Nesse ponto, existe pouca distinção no papel que pode ser desempenhado na produção de políticas anticorrupção e em outras áreas temáticas, como saúde e educação.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, se multiplicaram os instrumentos por meio dos quais a população pode participar diretamente do processo de formulação de políticas públicas no Brasil. A própria Constituição determina esse maior envolvimento, não só ao estabelecer mecanismos como plebiscitos, referendos e a iniciativa popular para a apresentação de projetos de lei, mas também ao demanda-lo em áreas temáticas como saúde (art. 198, III), assistência social (art. 204, II) e cultura (art. 216-A, X). No que se refere ao combate à corrupção, transparência e controle social, entretanto, inexistia previsão específica, na Constituição, que faça alusão a mecanismos de participação popular.

A ausência de mecanismos específicos, entretanto, não impediu que houvesse alguma participação popular na adoção de políticas anticorrupção ao longo dos últimos 30 anos. Ela foi limitada, entretanto, à demonstração de apoio e à mobilização social em favor de projetos de lei de iniciativa popular, consubstanciados em campanhas públicas e na coleta de milhões de

assinaturas. Além de recontar esses esforços e destacar os seus obstáculos, pretende-se, neste trabalho, destacar o potencial de um nível de participação popular mais profunda.

O uso de instrumentos diversos, especialmente tecnologias digitais, para promover maior participação tem sido uma tendência global, na qual o Brasil se destaca com experiências recentes e bem-sucedidas (ROSSINI e OLIVEIRA, 2016). Cresceram as possibilidades de exploração dessas tecnologias para possibilitar interações entre cidadãos e seus representantes eleitos, com objetivo de garantir que processos legislativos levem em consideração as opiniões, argumentos e perspectivas de pessoas e instituições diversas. No cenário em que existe grande interesse pelo combate à corrupção, essas possibilidades ganham ainda mais força, detendo o potencial não só para produzirem políticas públicas melhores, mas também com maior legitimidade.

Experiências recentes com a iniciativa popular

Esforços de combate à corrupção recentes envolveram algum grau de participação popular. Essa participação, entretanto, se manteve reservada à demonstração de apoio com o objetivo de que estes esforços ganhassem legitimidade e força política necessária para serem bem-sucedidos. Antes de discutí-los, é importante refletir sobre os mecanismos legais por meio dos quais essa participação popular pode ocorrer.

É a Constituição Federal que garante o direito da sociedade para, organizando-se, apresentar projeto de lei de iniciativa popular³. O art. 61, §2º estabelece alguns requisitos – número mínimo de subscritores, principalmente – que, cumpridos, disparariam o processo legislativo na Câmara dos Deputados.

A Lei nº 9.709, de 1998, ensaia regulamentar a iniciativa popular, embora o faça de maneira absolutamente insatisfatória. Para além de repetir o dispositivo constitucional, determina apenas que o projeto de lei de iniciativa popular (i) não pode tratar de mais de um assunto e (ii) não pode ser rejeitado por vício de forma. Regras adicionais são encontradas no

3. Apenas podem ser objeto de iniciativa popular matérias que podem ser objeto de leis ordinárias ou complementares, não havendo previsão de iniciativa popular para Emenda Constitucional.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) que atribui alguns – poucos – privilégios para os projetos que têm origem na iniciativa popular. De um lado, garante-se a possibilidade de que um cidadão, o primeiro signatário ou quem tiver sido indicado, faça uso da palavra para discutir o projeto (art. 252, X), e, de outro, determina que estes projetos não serão arquivados ao final da sessão legislativa (art. 105, IV). Há previsão também de que ele tramite com prioridade (art. 151, II), o que tem, entretanto, efeitos práticos limitados (AUGUSTO, 2015). No mais, afirma-se que o “projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais” (art. 252, VI).

Os requisitos impostos são, entretanto, draconianos e dificultam o exercício do direito de participação política direta. As assinaturas dos milhões de subscritores devem ser acompanhadas de seu nome completo, endereço e dados do título eleitoral. As listas de assinatura devem seguir o padrão determinado pela Mesa da Câmara. Isso tudo, de acordo com o art. 252 do RICD, deve ser protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, responsável por verificar o cumprimento das exigências constitucionais (e regimentais). Acontece, entretanto, que não existe procedimento previsto para essa verificação. Faltam as condições materiais mínimas para que a Mesa seja capaz de verificar a validade de milhões de assinaturas. Em razão disso, se tornou prática corrente que um ou mais parlamentares se apropriem do projeto e apresentem como se de sua autoria fosse (AUGUSTO, 2015).

Entre os quatro diplomas legais que têm sua origem na iniciativa popular⁴, dois deles – a Lei de Ficha Limpa e a Lei contra a Compra de Votos – tratam de temas intimamente relacionados à corrupção. Um terceiro – as ‘10 Medidas contra a Corrupção’ – foi abortado por razões sobre as quais se discorrerá a seguir. Esta proporção indica o potencial que detém o mecanismo de participação popular para impulsionar políticas anticorrupção no Brasil. Em todas as três hipóteses, entretanto, a participação popular se concentrou no processo de coleção de assinaturas, não propriamente durante a elaboração dos projetos.

4. É comum afirmar-se que apenas 4 legislações aprovadas têm origem na iniciativa popular (ITS, 2017). São elas: a Lei nº 8.930/1994, a qual acrescentou homicídios qualificados (tentados ou consumados), entre outros crimes, no rol de crimes hediondos, a Lei nº 9.840/1999, a Lei nº 11.124/2005, que criou o Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social, e a Lei Complementar nº 130/2010.

A Lei contra a Compra de Votos, ou Lei nº 9.840 de 1999, teve como ponto de partida a Campanha da Fraternidade de 1996, que teve como tema “Fraternidade e Política”. Houve um diagnóstico da Comissão Brasileira de Justiça e Paz, um órgão da Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB), de que havia a prática da compra de votos, o que produzia uma grande distorção no processo eleitoral e indicava a necessidade de uma mudança legislativa para possibilitar à Justiça Eleitoral efetivamente coibi-la. Assim, uma comissão de juristas foi convocada para elaborar a proposta que, com o apoio da CNBB e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), coletou mais de um milhão de assinaturas antes de ser apresentada ao Congresso (SPECK, 2003).

Deste processo de mobilização social, nasceu o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, uma rede de organizações da sociedade civil, incluindo a OAB e CNBB que, a partir de 2008, capitaneou o processo que levou à aprovação da Lei da Ficha Limpa, ou Lei Complementar nº 130 de 2010. Esta lei também surgiu como um projeto de iniciativa popular que, lançado em 2008, coletou mais de 1,6 milhão de assinaturas em pouco mais de um ano antes de ser apresentado ao Congresso Nacional.

Por fim, vale mencionar, ainda que não aprovadas, as 10 Medidas contra a Corrupção. Elaboradas, principalmente, por membros do Ministério Público Federal, elas buscavam endereçar diversos aspectos que, argumentava-se, dificultavam a repressão da corrupção. No curso de uma longa campanha de engajamento, foram coletadas mais de dois milhões de assinaturas. Para isso, procuradores do MPF contaram com o prestígio que haviam recebido a partir do sucesso da Operação Lava Jato e outras e com o apoio institucional de um órgão que está presente em todo o país.

As 10 Medidas contra a Corrupção foram apresentadas, na Câmara, como PL 4.850/2016, tendo como autor o Dep. Antonio Carlos Mendes Thame. No curso desta tramitação, acabaram desfiguradas, no que se referia ao conjunto de propostas iniciais, no Plenário da Câmara dos Deputados. Foi apenas após a aprovação desta versão do pacote e seu envio para o Senado Federal que foram questionados no Supremo Tribunal Federal aspectos do processo legislativo contingentes a um projeto de iniciativa popular.

Legislando colaborativamente

No bojo do MS 34.530, o Ministro Luiz Fux, relator do processo, determinou que se ratificasse a autuação do PL 4.850/2015 para que constasse, oficialmente, como um projeto de iniciativa popular, com a assinatura de 2.028.263 eleitores⁵. Não houve, todavia, qualquer procedimento de verificação destas assinaturas. Politicamente, o projeto perdeu folego e não avançou na tramitação nos últimos anos⁶. Legalmente, é positivo que, afinal, se questione o costume de apropriação, por um parlamentar, de projeto de iniciativa popular, com a sua consequente descaracterização. A dúvida que resta é a aparente validação, pelo STF, das milhões de assinaturas, ao arrepio do procedimento previsto, ainda que nunca aplicado, pela Lei nº 9.709 e pelo RICD.

Com relação a este mecanismo de engajamento popular no processo legislativo existem dois grupos de questões. Um se refere às restrições técnicas e legais que o ordenamento brasileiro impõe, neste momento, à sua efetivação: o elevado número de apoiadores necessários, a ausência de mecanismo para validação das assinaturas ou de regras que estabeleçam um regime de tramitação mais célere e a impossibilidade de se fazer emendas à Constituição por iniciativa popular (AUGUSTO, 2015; WHITAKER, 2016). O outro diz respeito ao modelo escolhido: em todas as hipóteses mencionadas, a população foi chamada a apoiar uma proposta legislativa já pronta, não a participar de sua construção⁷.

Existem diversos níveis de participação popular na produção de políticas públicas. A participação abrange, afinal, um “grupo de procedimentos destinados a consultar, envolver e informar o público para permitir que aqueles afetados por uma decisão possam participar dela” (ROWE e FREWER, 2000, p. 6). Podem se materializar por referendos, consultas públicas, pesquisas de opinião, conferências de discussão, entre outros mecanismos. No que se refere especificamente ao processo legislativo, garantir a maior participação popular pelo engajamento em diversas fases de cidadãos interessados é possível pelo crowdsourcing.

Em verdade, o recurso ao crowdsourcing para a elaboração de políticas públicas tem se tornado mais comum em tempos recentes. No Brasil, as experiências do Marco Civil da Internet e do portal E-Democracia constituíram antecedentes valiosos para o esforço de construção das Novas Medidas contra a Corrupção.

O objetivo desse processo é engajar os cidadãos no processo democrático ao convidá-los para participar de uma ‘tarefa’ online que pode envolver, por exemplo, a elaboração de propostas legislativas. Para isso, existem diversas maneiras de engajamento, desde a realização de microtarefas, como pesquisas, e o oferecimento de ideias para resolver um problema específico, até o debate e apresentação de críticas e comentários sobre uma proposta já formulada (AITAMURTO e CHEN, 2017).

E quais são as vantagens do crowdsourcing na produção de políticas públicas? Aitamurto e Chen (2017) concluem que elas podem ser agrupadas em três grupos: (i) epistemológicas, ao oferecer acesso ao conhecimento e à experiência de um amplo grupo de pessoas; (ii) democráticas, ao aumentar a transparência, a inclusão e o empoderamento cívico; e (iii) econômicas, pela realização de uma busca por conhecimento mais eficiente, pelo acesso a soluções inovadoras e pelo comprometimento de um público àquela proposta da qual ele participou da concepção. Certamente existem, entretanto, requisitos para que essas vantagens sejam criadas, como a participação de um conjunto suficientemente grande e diverso de pessoas.

5. Afirmou o Min. Fux: “Em primeiro lugar, o projeto subscrito pela parcela do eleitorado definida no art. 61, § 2º, da Constituição deve ser recebido pela Câmara dos Deputados como proposição de autoria popular, vedando-se a prática comum de apropriação da autoria do projeto por um ou mais deputados. A assunção da titularidade do projeto por parlamentar, legitimado independente para dar início ao processo legislativo, amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjugando um exercício por excelência da soberania pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas. Nesse ponto, é relevante destacar que desde 1988 não houve nenhum projeto sequer autuado formalmente como de iniciativa popular na Câmara dos Deputados, atestando não apenas o completo desprestígio com que este instrumento democrático é tratado, mas também a eliminação de qualquer efetividade das normas constitucionais que regem o tema. Vale lembrar que a autuação do anteprojeto de iniciativa popular como se apresentado à Casa por parlamentar, tem consequências relevantes em termos procedimentais, malferindo o devido processo legislativo constitucional adequado”. (MS 34530 MC, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 14/12/2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-268 DIVULG 16/12/2016 PUBLIC 19/12/2016)

6. Mais informações sobre a tramitação do PL 4850/2016 podem ser encontradas em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em 16 nov. 2018.

7. Não se ignora que as organizações que participaram da sua construção – CNBB, OAB, MCCE, MPF – são, todas, importantes instituições da sociedade civil com representatividade e composta por indivíduos de variadas origens.

Foi a partir da consciência da importância de um engajamento mais profundo da sociedade na construção de uma nova agenda de combate à corrupção, que se realizou um esforço de legislação colaborativa – em vários estágios e com diferentes níveis de abrangência – para elaborar as ‘Novas Medidas contra a Corrupção’.

As Novas Medidas contra a Corrupção

As ‘Novas Medidas contra a Corrupção’ surgiram a partir de um processo de construção legislativa colaborativa, capitaneado pela Transparência Internacional Brasil e pelas Escolas de Direito do Rio de Janeiro e de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

Esse processo de construção colaborativa envolveu diferentes atores e múltiplos passos. Inicialmente, foi realizado um processo de consulta pública, durante o qual mais de 370 instituições – órgãos públicos, associações de classe, organizações sindicais, universidades e organizações da sociedade civil – foram convidadas a apresentar propostas e ideias relacionadas ao combate à corrupção (MOHALLEM et al., 2018).

Somado a ideias oriundas de boas práticas internacionais, esse conjunto de propostas constituiu um agrupado que pretendeu-se desenvolver. Esse desenvolvimento deveria se dar no sentido de produzir minutas de textos normativos – projetos de lei, propostas de emenda à Constituição, etc. – que as concretizassem. Para isso, foram convidados cerca de 200 especialistas os quais elaboraram as minutas e fizeram parte de um processo de revisão por pares, a que cada minuta foi submetida (MOHALLEM et al., 2018). Todo esse processo seguiu um conjunto de princípios básicos de maneira a guiar a elaboração e a avaliação das propostas. Entre eles, destacam-se o impacto anticorrupção identificável, o caráter não corporativo e o respeito e promoção dos direitos fundamentais.

Ao fim desse processo, as minutas foram submetidas à consulta pública por meio de uma plataforma online, chamada Wikilegis⁸. Nessa plataforma, os usuários poderiam co-

mentar, sugerir, criticar, apoiar ou rejeitar cada minuta e, mais especificamente, cada dispositivo previsto. Essa fase do processo de construção se assemelha à segunda fase do processo de consulta que produziu o Marco Civil da Internet (SOUZA et al., 2017). Para além da semelhança em relação à plataforma, houve em ambos os casos um esforço de mobilização dos stakeholders relevantes, via contato direto e imprensa, para engajá-los no processo e a necessidade de se estender o prazo da consulta. Ao final, foram 2 meses (março-abril/2018) completos de consulta.

O resultado desse processo foram as Novas Medidas contra a Corrupção, um conjunto de 70 propostas legislativas. Uma vez finalizadas, deu-se início também a um processo de coleta de assinaturas – digitais⁹ – com objetivo de mobilizar apoiadores e evidenciar o crescimento da base de suporte à iniciativa. Ainda que não pretendesse seguir os parâmetros de uma coleta de assinatura para iniciativa popular, merece destaque por tratar-se do emprego de uma versão daquele mecanismo mais tradicional de participação popular.

Breves Conclusões

Se o processo de construção das Novas Medidas já constitui, em si, interessante experiência de legislação colaborativa e mais intensa participação social na construção de políticas públicas anticorrupção, o conteúdo de diversas das propostas incluídas no pacote pretende promover de maneira definitiva essa participação.

Existem medidas de proteção e incentivo ao denunciante de suspeita de irregularidades (Medida nº 8), de propostas que buscam endereçar os obstáculos à iniciativa popular (Medida nº 4) e de uma série de propostas que pretendem incrementar a transparência das informações públicas (Medidas nº 6 e 7).

8. Ainda disponível para consulta em: <http://novasmedidas.transparenciainternacional.org.br/wikilegis/>. Acesso em 5 dez. 2018.

9. As assinaturas podiam ser realizadas pelo site da campanha Unidos contra a Corrupção: <https://www.unidoscontraacorrupcao.org.br/>.

Além disso, buscando inspiração nos Sistemas Nacional de Cultura, a Medida nº 1 pretende instituir o Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública com o objetivo de garantir a participação popular na formulação de políticas públicas de incentivo ao controle social e combate à corrupção.

O desenvolvimento de instituições participativas são parte de um processo de fortalecimento da democracia pela superação de dificuldades oriundas do seu modelo representativo (WAMPLER, 2014). Profundas reformas, como as propostas pelas Novas Medidas contra a Corrupção, têm o potencial de finalmente garantir que seja realizado o imenso potencial da participação popular no combate à corrupção no Brasil.

Bibliografia

- AITAMURTO, Tanja; CHEN, Kaiping. The value of crowdsourcing in public policymaking: epistemic, democratic and economic value. *The Theory and Practice of Legislation*, v. 5, n. 1, 2017, p. 55-72.
- AUGUSTO, Luís Gustavo Henrique. Participação social no processo legislativo federal: um estudo da Comissão de Legislação Participativa (CLP), da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e da Iniciativa Popular de Lei (Dissertação de Mestrado). Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, 2015.
- COUTINHO, Diego; KIRA, Beatriz; LESSA, Marília Rolemborg.; CASTRO, Henrique Almeida. Participatory democracy and law-making in contemporary Brazil. *The Theory and Practice of Legislation*, v. 5, n.3, 2017, p. 225-243.
- ITS. Relatório – Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil, 2017. Disponível em: https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf. Acesso em 16 nov. 2018.
- MOHALLEM, Michael Freitas; BRANDÃO, Bruno; VELOSO, Isabel; FRANCE, Guilherme; ANGELICO, Fabiano; MARTINI, Máira; ARANHA, Ana Luiza; WANICK, Luca. *Novas Medidas contra a Corrupção*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018.
- PECARIC, Mirko. Can a group of people be smarter than experts? *The Theory and Practice of Legislation*, v. 5, n.3, 2017, p. 5-29.
- ROSSINI, Patricia Gonçalves da Conceição; OLIVEIRA, Vanessa Veiga. E-Democracy and Collaborative Lawmaking: the discussions of the political reform in Brazil. *International Journal of Communication*, v. 10, 2016, p. 4620-4640.
- ROWE, Gene; FREWER, Lynn. Public Participation Methods: a framework for evaluation. *Science, Technology and Human Values*, v. 25, n. 1, 2000, p. 3-29.
- SOUZA, Carlos Affonso; STEIBEL, Fabro; LEMOS, Ronaldo. Notes on the creation and impacts of Brazil's Internet Bill of Rights. *The Theory and Practice of Legislation*, v. 5, n. 1, 2017, p. 1-22.
- SPECK, Bruno Wilhelm. A compra de votos – uma aproximação empírica. *Opinião Pública*, v. 9, n. 1, 2003, p. 148-169.
- WAMPLER, Brian. Contentious Politics and Participatory Democracy in Brazil. *Política & Sociedade*, v. 13, n. 28, 2014, p. 199-224.
- WHITAKER, Chico. Ficha Limpa – uma lei a defender? *Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, 2016, p. 231-245.