

# **36° ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**

GT04 - CONTROLES DEMOCRÁTICOS E LEGITIMIDADE

RONY GLEISON DA SILVA COELHO \*

## **LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA: PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES CIVIS NA INICIATIVA DAS LEIS. UM ESTUDO DE CASO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (2001-2011)**

ÁGUAS DE LINDÓIA  
21 A 25 DE OUTUBRO DE 2012

---

\* Mestrando em Ciência Política no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); bolsista CNPq. E-mail: coelhorgs@yahoo.com.br

## **RESUMO**

O Brasil tem se tornado um laboratório de instituições participativas. Dentre os recentes mecanismos de participação surgidos, neste artigo investigou-se um em que a participação significa o direito do exercício da iniciativa popular, assegurada pela Constituição de 1988. Trata-se da Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP), criada em 2001. A CLP recebe, analisa e encaminha à tramitação no processo legislativo sugestões legislativas oriundas de diversos tipos de associações civis. O propósito do artigo consiste em examinar, através da formulação teórica de problemas de pesquisa, a participação por meio desse mecanismo. Assim, o objetivo mais geral consistiu em discutir questões relacionadas à *(i)* efetividade do mecanismo e, portanto, aos possíveis impactos no sistema político e *(ii)* refletir sobre a atuação de associações civis no Legislativo - lócus, por excelência, da representação tradicional -, discutindo a relação entre associativismo cívico, participação e pluralização da representação, explorada pelos eixos da qualidade da participação e da legitimidade dos atores.

**Palavras-chave:** participação política; instituições participativas; pluralização da representação; associativismo cívico; iniciativa popular de lei.

## INTRODUÇÃO

O Brasil, nos últimos anos, tem se tornado um laboratório de experiências de participação popular na política institucional, ou melhor, um laboratório de instituições participativas. Com efeito, em termos comparativos a outros países, a bibliografia especializada tem registrado grande quantidade e variedade de mecanismos institucionais de participação.

Independente das avaliações cétricas ou esperançosas, dentre os arranjos que se podem denominar *instituições participativas* - entendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45) -, alguns são mais conhecidos e estudados em maior profundidade, como são os casos dos Orçamentos Participativos, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, dos Planos Diretores Municipais e, mais recentemente, das Conferências Nacionais. Mas ainda existem outros mecanismos menos conhecidos e menos estudados. É um desses, que tem recebido menor atenção como referencial empírico, que se coloca como objeto de investigação deste artigo. Trata-se da Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Assim, o propósito aqui consiste em examinar, através da formulação teórica de problemas de pesquisa, a participação por meio desse mecanismo<sup>1</sup>.

Mas, desde logo, convém esclarecer que é a Comissão de Legislação Participativa, ou melhor, demonstrar quais são suas principais características e alguns dados sobre seu funcionamento e desempenho, para então, em seguida, apresentar quais foram os principais problemas e os objetivos propostos para a pesquisa, assim como alguns dos resultados parciais.

A Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (doravante CLP), como o próprio nome sugere, é um colegiado, composto por deputados federais, que integra o sistema de órgãos internos da Câmara. Mais especificamente, faz parte da estrutura de comissões permanentes. A rigor, esses são órgãos de “caráter

---

1 Este texto corresponde a uma versão mais ampliada do painel, com mesmo título, apresentado no 36º Encontro Anual da ANPOCS no GT Controles Democráticos e Legitimidade. O objetivo do painel foi o de apresentar os resultados parciais de pesquisa de mestrado, ainda em desenvolvimento, cujo propósito consiste em investigar a participação política de associações civis na iniciativa de leis no nível federal, tendo como referencial empírico a Comissão de Legislação Participativa. Assim, o painel e esse texto focam-se, mais detidamente, na formulação teórica dos problemas de pesquisa, visando avaliar sua pertinência à pesquisa.

técnico-legislativo ou especializado”, responsáveis por parte do funcionamento do processo legislativo. Têm “por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar”. Atualmente, tal estrutura é composta por vinte comissões, sendo que cada uma delas é caracterizada e distinguida por respectivos “campos temáticos e áreas de atuação” (RICD, art. 22, I). A CLP, no entanto, guarda uma peculiaridade, pois “não foi criada para fazer às vezes das comissões permanentes temáticas da Casa”, conforme esclarece Nota técnica da Consultoria Legislativa da Câmara (BANDEIRA, 2001, p. 5). Na prática, isto quer dizer que a CLP não tem suas atribuições vinculadas a campos temáticos específicos, mas tem a finalidade de apreciar o que lhe for submetido e deliberar sobre.

Assim, criada em 2001 com propósito de estimular a participação popular no Legislativo, foi atribuída à CLP, como principal competência, a capacidade de (i) *receber sugestões legislativas oriundas de associações civis legalmente constituídas*, de (ii) *elaborar parecer sobre as sugestões acatadas* e de (iii) *encaminhá-las, no caso das aprovadas, para iniciarem a tramitação no processo legislativo como proposição da CLP*. Logo, este é um mecanismo institucional de participação política para associações civis na iniciativa legislativa no nível federal. A participação significa a possibilidade de diversas entidades exercerem o direito de *iniciativa popular*, assegurado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). É nesse sentido, que se pode considerar o modelo institucional do mecanismo como de *legislação participativa*, conforme alude sua própria denominação, ou antes, de *iniciativa popular*, análogo ao instrumento conhecido como Iniciativa Popular de Lei (IPL)<sup>2</sup>.

Desse modo, diferente das outras comissões permanentes, o caráter, conteúdo ou campo temático das matérias submetidas à apreciação da CLP, depende das provocações externas, leia-se, depende das sugestões que lhe são submetidas pelas associações civis. Todavia, as *sugestões legislativas* (SUG)<sup>3</sup> enviadas à CLP deverão ser classificadas entre os 18 tipos de *proposições*<sup>4</sup> passíveis de serem acatados, estabelecidos regimentalmente

---

2 Denominaremos IPL o instrumento de iniciativa popular de lei regulamentado pela Lei de 1998.

3 O termo *sugestões legislativas* (ou sua abreviação SUG) será utilizado para designar qualquer proposta enviada à CLP, que a princípio (também seria mais comum) poderia também ser chamada de iniciativa. Mas trata-se da nomenclatura formal conforme definido no Regulamento Interno da CLP e registrado em outros documentos ou sistemas formais da Câmara dos Deputados (p. ex.: no sistema de busca e informações de proposições legislativas as sugestões legislativas são encontradas pela sigla SUG), tanto o termo *sugestão legislativa* quanto a sigla SUG.

4 Entenda por *proposição legislativa* “toda matéria sujeita a deliberação na Câmara”.

pela própria comissão. Diga-se de passagem, o que representa um amplo escopo de possibilidade de participação.

Para efeitos analíticos, as SUGs podem ser separadas em três campos distintos: (i) *sugestões legislativas de projetos legislativos* (SPL), que compreende as proposições projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar, propostas de emenda à Constituição, entre outros; (ii) *sugestões legislativas de emendas às leis orçamentárias* (SEO), que diz respeito à emenda ao projeto de lei do plano plurianual, emenda ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e emenda ao projeto de lei orçamentária anual; (iii) *sugestões legislativas de fiscalização, controle e outros* (SFC/O), referente às SUGs de requerimento de audiências públicas, requerimentos de informações, entre outros.

Para encaminhar qualquer tipo de sugestão à CLP, basta que a organização proponente atenda alguns requisitos básicos, como a entrega de documentos que comprove o seu estatuto formal e a ata da reunião deliberativa a qual se aprovou, na associação, a matéria a ser encaminhada. O efeito que este formato institucional surtiu é que 190 organizações civis recorreram à CLP, no período analisado (2001-2011). Significante é que são organizações das mais distintas possíveis. Algumas são nacionalmente conhecidas como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), dentre outras. Outras desconhecidas ou pouco conhecidas no geral, como diversas associações de moradores de bairro de pequenas cidades, diversos sindicatos, associações empresariais e patronais, organizações de defesa de direitos de grupos e minorias, entre muitos outros tipos de entidades<sup>5</sup>. Como exemplo, pode-se citar a Associação Comunitária do Chonin de Cima, o Conselho Administrativo Municipal de Grupiara, o Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul, o Instituto Ponto de Equilíbrio ou Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe, entre muitos outros.

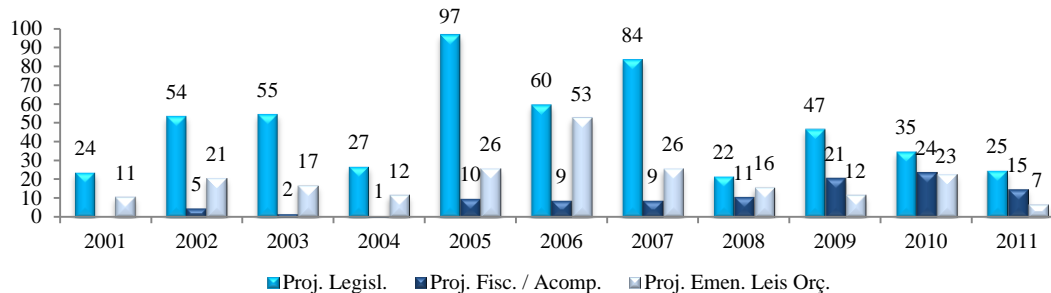
De agosto de 2001 a dezembro de 2011, a CLP recebeu, no total, 861 sugestões legislativas (SUGs). Foram 530 sugestões legislativas de projetos legislativos (SLPL), 107 sugestões legislativas de fiscalização, controle e outros (SFC/O) e 224 sugestões

---

<sup>5</sup> Usamos indistintamente os termos organizações civis, associações civis, entidades, entre outros cuja acepção designa um campo heterogêneo de agrupamentos. Parece que não haveria ganho analítico optar por um deles ou tentar definir cada um. Em se tratando de designar um agrupamento específico, neste caso, será utilizado o termo mais apropriado.

legislativas de emendas à projetos de leis orçamentárias (SEO). O gráfico abaixo demonstra a quantidade de SUGs recebidas pela CLP, por ano, e distribuídas por campo das proposições legislativas.

**GRÁFICO 1**  
**Sugestões Legislativas recebidas pela CLP**  
 (por ano e conforme campo das proposições legislativas)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Convém ressaltar que as *sugestões legislativas de projetos legislativos* (SPL) foram as que receberam maior foco de análise na pesquisa. Então, neste trabalho, a menção restringe-se a elas. Houve necessidade de tal delimitação dada a natureza distinta das SUGs. As SUGs desse tipo ocuparam lugar central na pesquisa, pois, parece ser essa a atribuição, e a atividade desenvolvida pela CLP, mais pertinente para efeito de possíveis reflexões sobre a efetividade do mecanismo. Isso parece sensato por quatro razões principais. A primeira, é que são as proposições legislativas desse campo que permitem associar, em maior grau, as atividades da CLP à noção de iniciativa popular, subjacente ao fato de que o uso de tal noção foi fundamental nos debates envolvidos à criação do mecanismo. A segunda, é que foi neste campo que as SUGs incidiram em maior quantidade. A terceira razão diz respeito a que as atividades associadas a essas sugestões são as que mais caracterizam a especificidade da CLP diante das demais comissões permanentes. Por fim, e talvez o mais importante, existe a possibilidade de análise dos resultados dessas sugestões. Isto é, pode-se averiguar, com certa precisão, a atual situação - parecer e tramitação - de cada SUG enviada pelas organizações, sendo assim possível extrair análises de maior consistência para pensar o problema da efetividade.

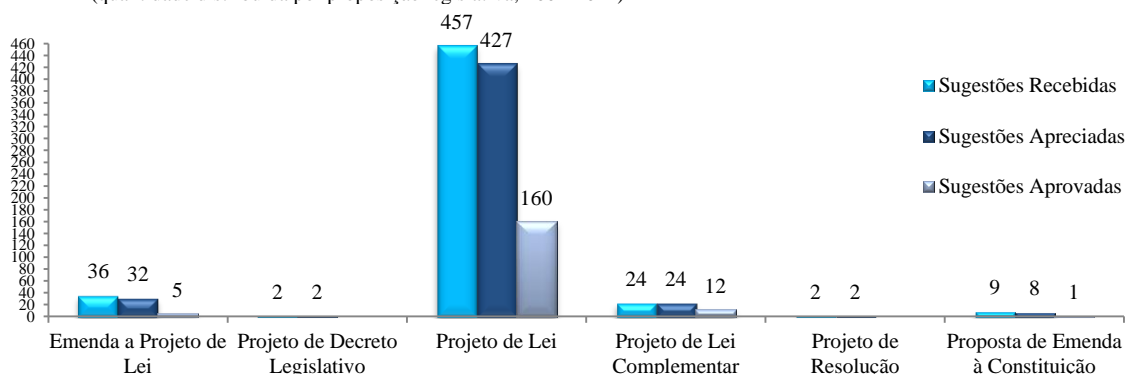
Assim, das SUGs recebidas, 530 (62%) são de SPL, ou seja, são sugestões que incidem sobre a iniciativa de leis. Dessas, foram apreciadas, até o final de 2011, 495.

Dentre as apreciadas foram *aprovadas* 35%. Isto significa que atualmente existem 178 proposições legislativas tramitando no Congresso de autoria da CLP e que, portanto, se originaram de sugestões da sociedade civil<sup>6</sup>. Cabe mencionar que, no entanto, apenas uma sugestão, dentre as que seguiram à tramitação, logrou se transformar, de fato, em lei. O que pode indicar limites e/ou avanços do modelo institucional adotado<sup>7</sup>.

GRÁFICO 2

**Sugestões de Projetos Legislativos**

(quantidade distribuída por proposição legislativa, 2001-2011)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos no Sistema de busca de *Projetos de Lei e Outras Proposições*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

É neste universo empírico que se moveu a investigação empreendida. Passamos, então, a tratar dos possíveis problemas de pesquisa.

6 Resta dizer que nem todas as SUGs não-aprovadas foram rejeitadas por parecer na CLP, apesar de isto ter ocorrido com a maioria. Mas algumas foram prejudicadas (por, por exemplo, o conteúdo da SUG versar sobre matéria que não é de competência do Legislativo Federal); outras devolvidas (por inconsistência na documentação da organização que a enviou, por exemplo).

7 Esses limites e avanços não serão tratados diretamente neste trabalho. Indica-se, no entanto, que um dos limites está associado, como parece óbvio, à relação da quantidade de SUGs aprovadas na CLP e a quantidade de proposições que se transformou em leis. Outro ponto nesse sentido pode ser assinalado observando que a organização proponente da única SUG aprovada é a Associação dos Juízes Federais do Brasil. Como se sabe essa é uma organização de alto capital político, o que pode levantar a suspeita de *lobby* para a aprovação da sua SUG. A lei aprovada, em 2006, “dispõe sobre a informatização do processo judicial e dá outras providências”, conforme registrado em sua ementa.

Como avanço, pode-se indicar que até então nenhuma lei havia sido aprovada formalmente como de iniciativa popular. A IPL nunca se efetivou oficialmente no Brasil. Nenhum dos projetos que ficaram conhecidos como Iniciativa popular de lei haviam tramitado como sendo, de fato, de iniciativa popular. O que isto quer dizer é que nenhum dos pouquíssimos projetos de lei que ficaram conhecidos legitimamente como de “iniciativa popular lei” - o mais recente o “ficha limpa” - tramitaram no Congresso Nacional como sendo, a rigor, uma IPL. Um dos motivos é a impossibilidade, por parte do poder público, de conferência das mais de um milhão e trezentas mil assinaturas exigidas (aproximadamente 1% do eleitorado nacional atualmente), com seus respectivos registros eleitorais (título de eleitor e assinatura no cartório) (IPEA, 2010). O que acontece quando um projeto desses chega à Câmara é que um deputado, ou alguns deputados, o assinam para tramitar no processo legislativo e chegar à votação no Plenário.

## O PROBLEMA DA EFETIVIDADE

Tendo a CLP como referencial empírico, tem-se como objeto de análise problemas relacionado à participação de associações civis na iniciativa de leis. Desse modo, uma das perguntas de partida lançada foi: qual é o impacto deste tipo de participação no sistema político? Ou ainda, elaborada teoricamente: o modelo institucional do mecanismo que permite este tipo de participação pode vir a impactar o sistema político?

Tais questionamentos seguem na direção de problemas de pesquisas como a feita por Teixeira e Tatagiba (2005) intitulada *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da Participação*. Para as autoras, há que se qualificar a participação para que seja possível “compreender os seus efeitos sobre o padrão associativo, sobre o sistema político e, principalmente, sobre a qualidade da democracia”. Para tanto, uma das questões fundamentais a ser feita é “se a abertura de canais de participação impacta o sistema político, a sociedade, e os atores que participam e os atores que não participam” (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2005, p. 81). Na verdade, em termos distintos, esse problema encontra-se presente em grande parte da literatura na Ciência Política. Por exemplo, Santos e Avritzer (2002), fazendo um amplo balanço bibliográfico, apontaram que uma dos pontos mais importantes nos processos de democratização dos países do Sul é a questão da “relação entre procedimento (político institucional) e participação social”.

Nesse sentido, no período mais recente, há diversas reflexões sobre as “instituições participativas e seus possíveis efeitos”. Tais reflexões vêm sendo postas de formas variáveis sob o “problema da efetividade” (PIRES, 2011)<sup>8</sup>. Assim, um dos questionamentos que perpassa as reflexões sobre a efetividade diz respeito a que efeitos devem ser esperados, medidos e avaliados nos processos institucionais participativos. Ou seja, efetividade em relação à que? De outro modo, elaborada nas palavras de Wampler (2011, p. 43), no artigo *Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?*, tal problemática coloca-se de modo mais preciso na indagação: “como devemos aferir esses impactos? Quais tipos de impactos devem ser analisados? Qual é o intervalo de tempo apropriado para uma análise desses impactos?”. Com efeito, a

---

8 Para uma discussão de como o “problema da efetividade” surgiu no debate dos estudiosos da área da participação no Brasil, ver Avritzer (2011).



despite do refinamento teórico de tais questionamentos, ocorre que ainda não foi possível para a bibliografia especializada elaborar respostas consensuais.

Mas estão em curso esforços plausíveis, e, nesse sentido, uma das possibilidades de contribuição de pesquisas sobre diversas instituições participativas, é verificar como essas incipientes proposições teóricas se comportam. Isso é importante, pois, assim como subjaz a grande parte deste campo de análise, é de fundamental importância, como expresso por Wampler (2011, p. 43),

que lideranças políticas, formuladores de políticas públicas e pesquisadores demonstrem o impacto das IPs, pois a aferição do desempenho destas é fundamental para a sua permanência a longo prazo na democracia brasileira. Se os conselhos e demais IPs continuarem produzindo impactos limitados na melhoria da qualidade dos serviços públicos, na qualidade da deliberação, ou no bem-estar social, então será mais provável que as instituições sejam “esvaziadas” pelos muitos atores que hoje estão trabalhando duro para fazer com que estas instituições funcionem bem. Se as IPs apresentarem consistentemente impactos positivos e substanciais, então devemos esperar que elas continuem a consolidar a sua posição como um canal fundamental de ligação entre o Estado e a sociedade (WAMPLER, 2011, p. 49-50).

No entanto, ressalta-se que a aplicação de tais ferramentas analíticas a um mecanismo como a CLP, encontram limitações de ordem teórica e metodológica advinda em parte pelos poucos estudos no Brasil em relação à participação no legislativo. Essa é uma lacuna que parece estar associada à falta de referenciais empíricos. As poucas tentativas dos cidadãos de exercer a iniciativa popular por meio da IPL, que se limitam à apenas quatro, foram inviabilizadas (do ponto de vista formal) dadas as elevadas exigências do recolhimento de assinaturas e a impossibilidade de sua conferência (ver nota 7). Em que pese tal fato, isto não impede de - olhando para os estudos de participação mais gerais e pensando a participação de forma mais ampla e baseado nas questões formuladas teoricamente e nas ferramentas analíticas em desenvolvimento - elaborar algumas reflexões. Vários indícios nos ajudam.

Por exemplo, olhando para os conselhos municipais de assistência social, Cunha procura definir a efetividade como “(...) a capacidade das instituições influenciarem, controlarem ou decidirem sobre determinada política (...)” (CUNHA, 2010, p. 98, *apud* Avritzer, 2011, p. 17). Apesar de tal definição não ser consensual, uma aproximação parece ser um ponto de partida para vários estudos. Mas, talvez, as proposições formuladas até o momento que mais se adequam ao nosso objeto de análises são as sobre as Conferências Nacionais.

As Conferências Nacionais podem ser definidas “como IPs (instituições participativas) de deliberação<sup>9</sup> sobre políticas públicas no nível nacional de governo que são convocadas pelo governo federal e organizadas nos três níveis da Federação” (AVRITZER, 2012). De modo análogo aos termos aqui empregados, para Avritzer (2012, p. 8), “a principal característica das conferências nacionais é o seu impacto sobre o Poder Legislativo”. Sob essa perspectiva, citando Pogrebinschi (2010), Avritzer (2012) considera que “as conferências nacionais impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional, fortalecendo, assim, através de uma prática participativa e deliberativa, a democracia representativa no Brasil”. Mas, uma ressalva deve ser feita. Mesmo para as pesquisas mais sistematizadas, ainda “não está claro como as decisões são tomadas nas conferências” (AVRITZER, 2012, p. 16)<sup>10</sup>. Não apenas não está claro como também ainda é inconclusivo e insuficiente o debate teórico sobre a efetividade. O que sugere certa cautela ao tomar por base tais referências. Mas acreditamos que no caminho que vem sendo sinalizado, existem fortes indícios de como enfrentar o problema proposto. De tal modo, o seguinte enxerto merece atenção, pois parece assinalar de forma interessante os contornos de um sensato percurso analítico para pensar o problema da efetividade:

quando pensamos as conferências nacionais e as propostas que delas emergem, a dimensão de mudança normativa é muito mais significativa. Neste sentido, vale a pena pensar, tal como fizeram Pogrebinschi et al. (2010), a efetividade enquanto incluindo a apresentação de projetos de lei no congresso. São estes últimos que são capazes de dar uma nova dimensão normativa a determinadas políticas e mostrar que o executivo reage às conferências nacionais em duas dimensões, na dimensão da gestão e na dimensão da modificação normativa que seja capaz de alterar o escopo de uma determinada política. (AVRITZER, 2012, p. 20)

Tendo tais referências teóricas como base e deslocando as análises para o âmbito do Legislativo e para os resultados da CLP, parece possível elaborar uma hipótese sobre

---

9 Quanto ao termo deliberação, é importante destacar, que “Vale a pena aqui chamar a atenção para dois usos diferenciados do termo deliberação que se coloca ao se analisar as conferências nacionais. Por um lado, as conferências são deliberativas no sentido em que elas tomam decisões nas suas áreas de políticas públicas. Por outro lado, há uma segunda dimensão deliberativa nas conferências que implica aferir a capacidade de troca de razões e argumentos pelos participantes. Para a diferença entre os dois sentidos de deliberação, ver Avritzer (2000)” (AVRITZER, 2012, p. 17). É o primeiro sentido que corresponde ao que está sendo discutido no texto.

10 Isto é, “ainda não está completamente claro se as pessoas que participam detêm as informações necessárias para tal e se o processo de decisão é fortemente influenciado pelo governo ou não. Também não está completamente claro se as decisões tomadas são implantadas, e de que forma” (AVRITZER, 2012, p. 16).

a efetividade desse mecanismo. Considerando como Avritzer (2011) que “as colocações de Wampler apontam na direção correta, qual seja, a de que as IPs devem ser avaliadas pelos resultados que são capazes de gerar.” (Avritzer, 2011, p. 21), ainda assim, trabalhamos com a hipótese de que a efetividade da CLP é de ordem contingente. A CLP apreciou mais de 90% de todas as SUG (861) que lhe foi submetida. No entanto, levando em conta as sugestões de projetos legislativos, a quase totalidade das proposições legislativas de iniciativa da sociedade civil (177) encontra-se travada no complexo processo legislativo.

## **O PROBLEMA DA LEGITIMIDADE E DA QUALIDADE DA PARTICIPAÇÃO**

Em virtude da rica experiência deste referencial e dado o caráter exploratório deste estudo, outras questões merecem ser exploradas. Não obstante ao questionamento da efetividade, outras questões empiricamente orientadas por muitas das instituições participativas tem sido formuladas de forma instigante. Uma delas, que também se colocou como problema para essa pesquisa, está associada à relação entre participação, associativismo civil e pluralização da representação. São exemplares de estudo recentes que têm evidenciado tal relação os trabalhos de Gurza Lavalle, Houtzager, Castello (2006, 2006a), Lüchmann, (2007, 2011); Avritzer (2007), entre outros.

A despeito de uma possível crise nas instituições políticas tradicionais (parlamento e partidos), uma série de autores pautou o tema da representação sob a perspectiva das transformações históricas que vem ocorrendo, o que permite apontar que tal fenômeno não deve necessariamente ser caracterizado como uma crise (MANIN, 1995; DALTON, *et al*, 2003;). A propósito disso, várias pesquisas contemporâneas vêm demonstrando tais transformações na representação “no sentido da pluralização dos atores com investidura para realizá-la e da diversificação dos lugares em que é exercida” (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006, p. 52). Trata-se, de acordo com Lüchmann (2007, p. 140), do “fenômeno da representação no interior da participação”.

Por essa perspectiva, considera-se que “as associações, de diferentes tamanhos, objetivos e formatos, assumem, em boa medida, papel de representação” (LÜCHMANN,

2011, p. 116). Tal como salienta Lüchmann (2011), as associações se investem de tal papel<sup>11</sup>

seja como representantes da população de onde estão inseridas, como no caso das associações comunitárias e/ou de moradores; seja de causas e temas que recobrem setores e espectros mais amplos, como as associações feministas, de negros, ambientalistas, etc.; ou as que defendem os interesses de seus associados, como clubes e sindicatos, e ainda, as que dizem representar as pessoas carente e excluídas, como as entidades assistenciais e filantrópicas (...) (LÜCHMANN, 2011, p. 116)

Mas não é só isso. A literatura capta tal noção de representação “seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil”, como supracitado, ou, tão importante quanto, “seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação *oficial* da sociedade civil”. (grifo no original, AVRITZER, 2007, p. 444). Certamente, no Brasil, tais percepções têm a ver com o próprio processo de constituição da sociedade civil (TEIXEIRA, DAGNINO, SILVA, 2002; GECD, 1999; DOIMO, 1995; SADER, 1988; BOSCHI, 1987).

De todo o modo, mediante os pressupostos que subjazem a tais análises, uma das preocupações que emerge – e também ao olhar nosso referencial empírico sob o prisma desta problemática - é a de não negligenciar, como se vem alertando nas pesquisas, a dimensão da representação exercida no processo de participação. Como bem adverte Gurza Lavalle [*et. al*] (2006, p. 80) “para parte substancial da literatura a diferença crucial entre participação de cidadãos e participação de associações tem passado despercebida, ocultando a problemática da representação inerente ao segundo tipo de participação”. Mas, o mais relevante é que sob esta perspectiva analítica se desdobra outra série de questionamentos teóricos a também serem enfrentados aqui.

A principal problemática tem sido formulada por diversos autores em termos mais ou menos distintos. Para captá-la podemos citar um interessante dossiê que reuniu diversos dos importantes pesquisadores da área, publicado recentemente na Revista Lua Nova (2011), que teve como tema “as questões da representação e da participação”, denominado *Após a participação*. O fenômeno da representação dos atores da sociedade

---

11 A propósito, também poderíamos indicar, junto com a citação que segue no texto, que por meio de uma noção de “advocacia de causas coletivas”, ou seja, “advocacia de temas”, vários outros tipos de organização assumem o papel de representação. Nesse particular, “o elemento central da advocacia de temas não é a autorização, e sim uma relação variável no seu conteúdo entre os atores e os seus representantes”. Nesse sentido, pode-se considerar, por exemplo, que organizações internacionais como o Greenpeace ou a Anistia Internacional “estão representando (...) um discurso sobre os direitos (...) em geral e não um conjunto específico de pessoas” (AVRITZER, 2007).

civil e o problema da legitimidade apareceram de forma saliente. Na apresentação do dossiê, por exemplo, os editores da revista apontaram que os desafios enfrentados nas pesquisas que estavam sendo publicadas procuravam responder questões tais como:

“que papel os espaços participativos desempenham num processo de pluralização institucional da democracia?”, “é possível questionar a legitimidade dos novos atores da representação?”, “se não, qual o fundamento dessa legitimidade?”, “quais as práticas legitimadoras dos atores da sociedade civil que exercem funções de representação?” (aspas no original, LUA NOVA, apresentação, 2011).

Tais questionamentos são provocativos à luz do presente momento histórico e diante dos processos participativos em curso. Analisá-los à luz de um referencial empírico o qual organizações civis são investidas de legitimidade para iniciarem leis no âmbito federal parece ser bastante instigante. Veja-se que, segundo analisa corretamente Gurza Lavalle [*et. al*] (2006)

os processos de transformação da representação política vivenciados no país nos últimos anos transbordaram parcialmente as fronteiras das eleições, enveredando para o controle e representação sociais nas funções executivas do governo, especificamente em determinadas áreas de políticas públicas (GURZA LAVALLE [*et al*], 2006, p. 82-3).

Segundo evidencia nosso referencial (seria também o caso das conferências), não só nas funções executivas, mas também nas funções legislativas do governo, *locus*, por excelência da representação tradicional. A propósito, é preciso mencionar que a concepção de um mecanismo como a CLP só é possível onde haja certo grau de densidade de associativismo cívico e que este seja reconhecido pelo Estado como interlocutor para a ampliação de políticas públicas. No caso, associações civis são reconhecidas até mesmo para iniciarem o processo de criação de leis, o que de certa forma extrapola a concepção liberal de que somente o indivíduo, ou o representante eleito por este, tem tal prerrogativa.

É preciso observar, no entanto, que do ponto de vista da CLP, a legitimidade das associações está associada à sua legalidade. De qualquer modo, como aponta a literatura, há um deslocamento da representação em que “os atores societários desempenham, de facto, funções de representação política consagradas de jure, embora permaneçam incógnitas acerca dos eventuais critérios que alicerçam a legitimidade” (GURZA LAVALLE [*et al*], 2006, p. 83). Por esse motivo – ou seja, do problema da legitimidade -, conjuntamente com a questão da representação dos atores societários, há que se qualificar

(mais uma vez!) o caráter associativo e participativo, como mencionado anteriormente alicerçado na postura de Teixeira e Tatagiba (2005). Assim, compartilhando de tal perspectiva, Lüchmann (2011, p. 131-2) também sustenta que “analisar o associativismo pelo viés da representação implica em avaliar a atuação das associações no processo de democratização”.

Percebe-se que, ao aprofundar a análise da qualificação, há que se considerar outro aspecto que ainda carece de mais esclarecimento na teoria: a questão da heterogeneidade da sociedade civil (DAGNINO, 2002). Apenas levando-se em conta tal fenômeno, afasta-se a concepção de uma “sociedade civil como um pólo de virtude” e, ao mesmo tempo, a concepção de um “Estado como a encarnação do mal”, para ficarmos com os mesmos termos da autora que critica as análises que tendem a visões maniqueístas (DAGNINO, 2002, p. 281). Parece que, nesse ponto em particular, apesar de considerado em diversas das formulações dos estudos sobre a pluralização da representação, ainda há muito o que se aprofundar. No referencial empírico trabalhado tal questão fica, inevitavelmente, em relevo.

Ressalta-se que num mecanismo inteiramente aberto como a CLP, ou seja, sem limitações de quantidades ou temas, as mais distintas organizações aparecem com uma diversificada gama de sugestões. Assim, fora apresentada à CLP, SUGs das mais sensatas às mais estapafúrdias; das mais autênticas às mais espúrias, das mais escusas às mais legítimas. Portanto, ao questionar-se sobre o fundamento de legitimidade tem as associações civis para iniciarem projetos legislativos federais, tal questionamento deve estar associado à questão da qualidade da participação.

Desse modo, trabalha-se com a hipótese de que a legitimidade de associações civis para proporem iniciativas legislativas no nível federal advém de alguns pontos interligados. O primeiro diz respeito ao grau de associativismo cívico, o segundo, subjacente ao primeiro, ao fenômeno da pluralização da representação; o terceiro aos diversos tipos de relações entre associações e Estado e vice-versa e, por fim, no caso específico da CLP, está associada de modo mais restritivo à legalidade das organizações. O que lança o desafio de se discutir a legitimidade associada à questão da qualidade da participação.

## **OBJETIVOS DA PESQUISA**

O objetivo mais geral consistiu em discutir questões relacionadas à participação de associações civis na iniciativa de leis no nível federal e, também, relativas ao mecanismo que torna possível essa participação. Em síntese, essas questões dizem respeito à *(i)* efetividade e, portanto, aos possíveis impactos do mecanismo e à *(ii)* relação entre associativismo cívico, participação e pluralização da representação, explorada pelos eixos da qualidade da participação e da legitimidade dos atores.

De modo mais específico, os objetivos consistiram em, no plano empírico, *(i)* descrever e discutir o modelo institucional, as prerrogativas legais, bem como o contexto político de criação da CLP; *(ii)* examinar o desempenho da CLP. Isto é, verificou-se a relação entre o que se estabeleceu nos pressupostos de criação da CLP, e, normativamente para seu modelo institucional, e suas reais atividades; *(iii)* investigar de modo mais detido as sugestões legislativas de projetos legislativos quanto à tramitação na CLP e também, no caso das aprovadas, no processo legislativo. A finalidade foi levantar dados para discutir a questão da efetividade e dos possíveis impactos desse mecanismo; *(iv)* verificar como se deu a participação de diversos tipos de associações por meio da CLP. Verificou-se qual a área de atuação das organizações bem como o campo temático das sugestões enviadas. Além disso, tenta-se demonstrar qual o conteúdo específico de algumas das SUGs, bem como o comportamento de algumas organizações. A intenção foi a de levantar elementos com a finalidade de discutirmos a relação entre associativismo cívico, qualidade da participação e pluralização da representação.

## **MÉTODO, PROCEDIMENTOS E FONTES**

Este estudo não adota uma única abordagem metodológica, com as vantagens e desvantagens que tal opção possa incorrer. Isso porque, em parte, este é um estudo exploratório. Em parte, porque, a rigor, pode-se considerar que o objeto de análise se abre em duas frentes: uma empírica, outra teórica. Assim, na pesquisa, encontram-se articulados procedimentos de análises quantitativos e qualitativos.

Na frente teórica a construção do objeto de análise se deu, principalmente, por meio de revisão bibliográfica, como deve estar evidente na formulação dos problemas de pesquisa. Mas quais foram os parâmetros usados para definição desses problemas?

Basicamente a observação do que a bibliografia especializada tem apresentado como questões relevantes e a avaliação de que tais questionamentos se aplicam ao referencial escolhido, dado que inexistem estudos acadêmicos com tal delineamento.

Para o estudo do referencial empírico recorreu-se amplamente às análises documentais, e também a alguns materiais bibliográficos referentes à CLP. Dentre esses documentos podemos citar como principais o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), o Regulamento interno da CLP (RI-CLP), várias leis, projetos de lei, resoluções, projetos de resolução, propostas de emendas à constituição (todos citados no texto), a própria CF/88, além de várias publicações oficiais elaboradas pela própria CLP e pela Câmara, todos disponíveis na internet (o principal local de busca foi o site da Câmara dos Deputados). Além disso, consultamos algumas publicações acadêmicas sobre a CLP. Convém destacar as dissertações de mestrado (ainda não há nenhuma tese que tenha como referencial empírico a CLP) já produzidas no campo da Ciência Política (BRAGA, 2005; SILVA, 2009; SANTOS, 2009; LIN, 2010). Examinamos também vários textos (monografias, em geral) sobre a CLP que foram produzidos em cursos de especialização no Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados, todos disponíveis na Biblioteca Digital da Câmara<sup>12</sup>.

Para análise do desempenho da CLP foram feitas coletas e análise de dados. A coleta deu-se por meio dos Relatórios Anuais de Atividades da CLP (consultados os Relatórios de 2001 a 2011) que descrevem um balanço das principais atividades de cada ano. Mas deu-se principalmente por meio da ferramenta oficial - e principal - de busca e informações sobre proposições legislativas disponível no site da Câmara<sup>13</sup>. Uma vez acessada a proposição legislativa desejada, no caso todas as SUGs, é possível visualizar uma série de informações, tais como a situação atual e todo o processo de tramitação, a ementa da SUG e o seu conteúdo na íntegra, a data de apresentação, o autor - no caso a organização que apresentou -, o conteúdo dos pareceres, na íntegra, de cada sugestão. No

---

12 São monografias referentes à CLP produzidas por programas de especialização da própria Câmara: (NERY, 2001; ANDRADE, 2003; ROLIM, 2005; COUTO, 2007; SANTOS, 2007). Existem trabalhos acadêmicos em outras áreas ainda: na comunicação (LORDELO, 2009); no direito (LIMA, 2005); e especialização de gestão social e trabalho (curso profissionalizante) (BURGOS, 2007).

13 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>. Para acessar as SUGs por meio deste link (ou acessando pela home page da Câmara através do ícone Atividade Legislativa/ Projetos de lei e outras proposições) no campo Pesquisa pelo número da proposição seleciona-se no subcampo Tipo a sigla "SUG-Sugestão" que encontra-se pré-definida na listagem do subcampo. Os outros dois subcampos são Ano e Número. Efetuando-se a busca apenas por Ano, ou seja, deixando o subcampo Número em branco, aparecerem todas as sugestões recebidas pela CLP no escolhido.



caso das aprovadas existe um link que leva à proposição a qual a sugestão foi transformada. Por esse procedimento, foi possível acessar todas as 861 sugestões recebidas pela CLP de 2001 a 2011.

As informações, que compreende 18 variáveis, foram sistematizadas em planilha de dados do Excel<sup>14</sup> e utilizado os recursos tabela dinâmica e gráfico dinâmico para leitura e extração dos dados. A validação deu-se por comparação entre os Relatórios Anuais de Atividades da CLP e o sistema de busca e informação de proposições legislativas da Câmara.

Para a classificação temática das SUGs foi utilizado a classificação dos *Anuários Estatísticos das Atividades Legislativas da Câmara*. Tal classificação abarca 28 categorias<sup>15</sup>. É relevante que tais categorias foram definidas com base, segundo consta nas notas metodológicas do Anuário de 2008, nas áreas temáticas das Comissões Permanentes da Câmara, na CF/88, e nas áreas temáticas do órgão de Consultoria Legislativa.

Para classificação das organizações, segundo “a finalidade de atuação das entidades” foi feita uma adaptação da classificação utilizada pelo IBGE/IPEA (2008) no estudo *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos*, sobre o universo associativo no Brasil referente ao ano de 2005. Isto é, não houve inclusão ou exclusão de categorias, apenas uma adequação entre os grupos e subgrupos do citado estudo resultando numa listagem de 23 categorias<sup>16</sup>. Tais classificações atenderam de modo suficiente os objetivos da pesquisa.

---

14 O conjunto de dados sistematizados contém 18 variáveis que foram distribuídas analiticamente em três campos: 1) sobre as organizações: que compreende as variáveis nome da organização, classificação segundo a finalidade de atuação, Estado da sede da organização; 2) sobre as sugestões: ano de apresentação; número oficial da sugestão (SUGs); ementa; classificação da proposição em que se enquadra; campo temático; 3) sobre o parecer e tramitação: contém o campo apreciação (e os subcampos: aprovada, rejeitada, prejudicada, devolvida), e não apreciadas, situação atual; relator; e comentários. Foi possível vincular qualquer dos itens citados a quaisquer outros.

15 São as categorias da classificação temática das sugestões: 1- Administração pública; 2- Arte e cultura; 3- Ciência, tecnologia e informática; 4- Comunicação; 5- Defesa e segurança nacional; 6- Desenvolvimento regional; 7- Desenvolvimento urbano; 8- Desporto e lazer; 9- Direito civil e processual civil; 10- Direito penal e processual penal; 11- Direitos humanos e minorias; 12- Economia, administração financeira e orçamentária; 13- Educação; 14- Indústria, comércio e defesa do consumidor; 15- Meio ambiente; 16- Organização político-administrativa do Estado; 17- Política rural e fundiária; 18- Previdência e assistência social; 19- Processo legislativo; 20- Recursos minerais, hídricos e energéticos; 21- Relações internacionais; 22- Saúde; 23- Segurança pública; 24- Trabalho e emprego; 25- Tributação; 26- Turismo; 27- Viação, transportes e trânsito; 28- Outros. Observação: à classificação do Anuário Estatístico fora acrescentada apenas a categoria “outros”.

16 São as seguintes: 1- Assistência social; 2- Associações de moradores; 3- Associações de produtores rurais; 4- Associações empresariais e patronais; 5- Associações profissionais; 6- Centros e associações

Além disso, realizamos entrevistas com dois servidores públicos da Câmara alocados na CLP. As entrevistas foram abertas e centraram-se no funcionamento da comissão e no contexto de participação das organizações, portanto, apesar da relevância e dos indícios de pesquisa que suscitaram, tais entrevistas não foram centrais como fontes de pesquisa, mas, ressalta-se, fundamentais para entendimento do funcionamento da CLP e embasamento de algumas formulações teóricas.

## RESULTADOS PARCIAIS

Trabalhamos com a hipótese de que a efetividade da CLP é de ordem contingente. E parece mesmo que os resultados encontrados sugerem tal ocorrência. Do ponto de vista dos resultados empíricos, se olhado para os resultados internos da CLP, ou seja, para os resultados que o mecanismo é capaz de gerar, temos que o mecanismo revelou, em contrassenso, um bom desempenho, pelo menos no longo prazo. Considerando apenas os resultados internos da CLP, eles são, aparentemente, satisfatórios dado que a CLP apreciou mais de 90% de todas as SUG (861) que lhe foi submetida.

De outro modo, observou-se com maior atenção as sugestões legislativas de projetos legislativos (SLPL) por ter a *potencialidade* de alterar, em diversos níveis de relevância, alguma cláusula do estatuto jurídico do país. E, portanto, se for o caso, impactar o sistema político, nos termos postos. O que não descarta a suposição de que muitas sugestões podem ter caráter muito específico e limitado ou que, até mesmo, estejam voltadas a atender interesses particularistas. No período analisado, foram apresentadas à CLP 530 SPL. Dessas, foram apreciadas, até o final de 2011, 495 (93%). Dentre as apreciadas foram *aprovadas* 35%. Isto significa que atualmente existem 178 proposições legislativas tramitando no Congresso de autoria da CLP e que, portanto, se originaram de sugestões da sociedade civil. Assim, pensando a efetividade enquanto incluindo a apresentação de projetos de lei, também parece que a CLP tem tido resultados

---

comunitárias; 7- Cultura e arte; 8- Defesa de direitos de grupos e minorias; 9- Desenvolvimento rural; 10- Educação infantil/Ensino fundamental; 11- Educação superior; 12- Emprego e treinamento; 13- Ensino médio/Educação profissional; 14- Esporte e recreação; 15- Estudos e pesquisas; 16- Habitação; 17- Meio ambiente e proteção animal; 18- Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos; 19- Outras formas de educação/ensino; 20- Outros; 21- Religião; 22- Saúde; 23- Sindicato. Observação: Na classificação original do IBGE/IPEA existem 10 grupos que correspondem a 25 subgrupos. Um exemplo de adaptação feita é que no grupo 7, por exemplo, consta: Partidos políticos, sindicatos, associações patronais e profissionais. Nós excluímos a classificação partidos políticos, pois esses não podem enviar sugestões à CLP e incluímos a classificação sindicato em nossa listagem, que é excluída dos subgrupos da classificação do IBGE/IPEA dados os objetivos daquela pesquisa. Outras seguem a mesma lógica.

relevantes. Isso ganha maior peso tendo em vista que muitas SUGs não foram reprovadas pelo mérito da matéria. Algumas foram prejudicadas (12) por, por exemplo, o conteúdo da SUG versar sobre matéria que não é de competência do Legislativo Federal; outras devolvidas (52), por inconsistência na documentação da organização que a enviou, por exemplo.

No entanto, no que diz respeito às aprovadas a quase totalidade das proposições legislativas originadas das sugestões legislativas da sociedade civil (178) encontra-se travada no complexo processo legislativo. O grande problema é que não dá para inferir se essa é uma particularidade das proposições originadas da sociedade civil, ou se o mesmo acontece com todas as proposições de mesmo tipo, de outros agentes iniciadores. Apenas uma análise mais profunda no sentido de comparar os padrões de tramitação de outras proposições poderia nos dizer algo mais preciso sobre. Mas isso está fora do escopo deste trabalho, dados os limites temporais. Todavia, se é válido fazer um exercício de pensamento, a questão que deveria ser respondida, nesse caso, é se o padrão de tramitação das proposições da CLP é o mesmo para outras proposições de mesmo tipo. *Grosso modo*, se a resposta fosse sim, então temos um problema que não diz respeito somente a CLP, diz respeito ao processo legislativo como um todo. Isso estaria a confirmar o que já se sabe sobre a votação no Plenário com relação às medidas provisórias e aos pedidos de urgência, por exemplo. Ou seja, existem mecanismos que acabam por ditar a agenda do Legislativo e determinar a pauta de votação no Plenário, como é o caso das medidas provisórias e dos pedidos de urgências, assim como do acordo do colégio de líderes. Se a resposta fosse não, então poderíamos inferir que as proposições originadas na sociedade civil são desprestigiadas em detrimento de outras.

Nesse caso, ganharia peso a avaliação que falta à CLP algum mecanismo que assegurasse os prazos de tramitação de suas proposições no processo legislativo para que esse fosse um mecanismo mais condizente com uma proposta de *legislação participativa*. Pois, nada garante que os projetos legislativos originados de iniciativa popular por meio da CLP serão votados; mesmo que alguns poucos - a muito custo - o foram.

Mas provavelmente a resposta à questão elaborada nesse exercício pensamento não seria simplesmente sim, nem simplesmente não. O problema é que o processo legislativo varia muito de acordo com o *tipo de proposição* e de acordo com a *fonte iniciadora*. Encontrar proposições com o mesmo padrão de tramitação - no mesmo período tempo delimitado para essa pesquisa - para fazer uma pesquisa como na

suposição acima, não seria uma tarefa simples. Por exemplo, para verificar proposições de mesmo tipo teríamos que verificar as proposições legislativas de outras comissões permanentes ou dos deputados. Mas acontece, por exemplo, que os projetos de lei dos deputados podem receber parecer terminativo nas Comissões Permanentes, sendo aprovados sem necessidade de ir ao Plenário. Diferente disso, qualquer proposição legislativa de comissão permanente deve ir necessariamente ao Plenário. Seriam essas as proposições com maior proximidade às proposições da CLP. Porém, quanto às proposições legislativas das demais comissões permanentes, praticamente inexistem estudos que dizem algo sistemático a respeito, dado que literatura voltada aos estudos do Legislativo direciona sua atenção à relação com o Executivo.

Essas ordens de dificuldade na análise - que tentamos aqui tecer para fugir de uma análise precipitada - não impede a avaliação de que, ainda assim, seria necessário dotar a CLP de dispositivos que garantisse o encaminhamento de suas proposições conforme estabelece o Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>17</sup>, dando maior peso sua concepção de *legislação participativa* e, portanto, a sua efetividade.

Quanto ao problema da legitimidade, como visto, do ponto de vista da CLP está ligada fortemente à legalidade. Mas os resultados teóricos encontrados parecem sugerir que a legitimidade de associações civis para proporem iniciativas de leis no nível federal, para além desse ponto restritivo da CLP, está associada à inter-relação entre o grau de associativismo cívico da sociedade brasileira, aos diversos tipos de relações entre associações e Estado, e vice-versa, e ao fenômeno da pluralização da representação.

Observando o conteúdo de algumas SUGs, percebe-se a heterogeneidade de interesses que perpassam em um mecanismo aberto a participação de diversos tipos de organizações. Como dito, fora apresentada à CLP, SUGs das mais sensatas às mais estapafúrdias; das mais legítimas as mais espúrias. Portanto, ao questionar-se sobre o fundamento de legitimidade tem as associações civis para iniciarem projetos legislativos federais, tal questionamento deve estar associado à questão da qualidade da participação.

---

17 Conforme estabelece o Regimento Interno da Câmara dos Deputados as proposições legislativas iniciadas por Comissões Permanentes devem tramitar em regime de prioridade. O que não se observa na prática.

RICD: “Art. 151. Quanto a natureza de sua tramitação (projetos de lei) podem ser [...] de tramitação com prioridade: a) os projetos de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, do Senado Federal ou dos cidadãos. (grifo nosso).

## BIBLIOGRAFIA

- ALTMAN, David. **Direct Democracy Worldwide**, New York, Cambridge University Press, 2011.
- ALTMAN, David. Plebiscitos, referendo e iniciativas populares em América Latina: mecanismos de control político o politicamente controlados? **Revista Perfis Latinoamericanos**, nº 35, enero-junio, pp. 9-34, 2010.
- ANDRADE, Aparecida. **A participação da sociedade civil no processo legislativo: a contribuição da Comissão de Legislação Participativa da Câmara**. Monografia (Especialização em Gestão Legislativa), Brasília, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.
- AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinido os padrões de participação social no Brasil**. Brasília: IPEA (Texto para discussão 1739), 2012.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, CESOP, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: MELO, Carlos Ranulfo & SÁEZ, Manuel Alcántara. **Democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte-MG: Editora UFMG. 2007<sup>a</sup>.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: Da autorização à legitimidade da ação, In: **Revista Dados**, Rio de Janeiro, vol. 50, nº3, pp. 443-464, 2007.
- BANDEIRA, Regina Maria Groba. **Competência Material da Comissão de Legislação Participativa**. Nota Técnica, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2001.
- BENEVIDES, M. V. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victória M; KERCHE, F.; VANNUCHI (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.
- BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ; Vértice, 1987.
- BRAGA, Fabiana Negromonte. **Legislativo e sociedade civil no Brasil: a Comissão de Legislação Participativa**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Rio de Janeiro, UFRJ, 2005.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Anuário Estatístico das Atividades Legislativas**. Brasília, Coordenação Edições Câmara, 2008.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. **Seminário Democracia e Soberania Popular**, 2002. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. **Cartilha de orientação para o exercício do direito de participação junto ao Poder Legislativo**, Brasília, Centro de Documentação e Informação Coordenação de Publicações, 2001.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. **O menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. **Relatório Anual de atividades**, (de 2001 a 2011). Brasília. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/clp/publicacao/relativ>
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Consolidado até a Resolução nº 45/2006. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/RegInterno.pdf>

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Consolidado até a Emenda Constitucional nº 53/2006 – Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/constituicaoofederal.html/CF1988.pdf>
- BURGOS, Cristiano. **O processo de participação da sociedade civil na elaboração de políticas**: a experiência da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados de 2001 a 2005. Gestão Social e Trabalho (profissionalizante), Brasília, 2007.
- 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.
- COUTO, Amílcar A. **Comissão de Legislação Participativa da Câmara. Participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais de 2002 a 2006**, Monografia, Especialização em Processo Legislativo, Brasília, 2007.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.
- DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. 26.
- DALTON, Roussell J.; MCALLISTER, Ian; WATTENBERG, Martin P.. **Democracia e identidade partidária nas sociedades industriais avançadas**, Revista Análise Social, Portugal, vol. Xxxviii, 2003, pp. 295-320.
- DOIMO, A. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.
- 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. 262.
- GURZA LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. **Revista Lua Nova**, n. 84, CEDEC, 2011.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, CEDEC, 2006.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006a.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, n. 84, CEDEC, 2011.
- IBGE; IPEA. **As fundações privadas e Associações sem fins lucrativos no Brasil – 2005**, Rio de Janeiro, 2008.
- IPEA. Mecanismos de democracia direta e seus usos: 1988-2008. In: **Estados, Instituições e Democracia**, Brasília: Ipea, volume 2, 2010.
- IPEA. Ouvidorias Públicas e democracia. In: **Estados, Instituições e Democracia**, Brasília: Ipea, volume 2, 2010.
- LIN, Nelson Shih Yien. **Participação popular no Legislativo Federal** – um estudo de seus mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). São Paulo, USP, 2010.
- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007. 346.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Associativismo civil, participação e representação: novas práticas e configurações. *Paper* apresentado ao **XXVIII Congresso Internacional da ALAS**, Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2011. Disponível em: [http://www.sistemasmart.com.br/alas/arquivos/22\\_8\\_2011\\_11\\_23\\_2.pdf](http://www.sistemasmart.com.br/alas/arquivos/22_8_2011_11_23_2.pdf)
- MANIN, Bernard. As metamorfoses do Governo Representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.º 29, ano 10, outubro. 1995

- MICHILES, C; *et al.* **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011. v. 7.
- Revista Lua Nova. **Dossiê Após a participação,** 2011.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo,** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Ed.). **Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.
- SANTOS, Luiz C. A. **A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2009.
- SANTOS, Luiz Cláudio Alvez dos. **A participação da sociedade na iniciativa das leis: da iniciativa popular à Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.** Monografia. Especialização em processo legislativo, 2007.
- SANTOS, Manuel Leonardo [et al]. **Comissão de Legislação Participativa.** Avaliação do Bienio 2001/2002. Monografia. Escola do Legislativo de Minas Gerais, 2002.
- 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.
- SOMERVILLE, Peter. Democracy and Participation. **Policy & Politics**, vol. 39. N. 3, p. 417-37, 2011.
- SVENSSON, Palle. **Forms and Terminology of Direct Democracy.** Paper apresentado à Conferência IPSA, 2011. Disponível em: <http://saopaulo2011.ipso.org/sites/default/files/papers/paper-1281.pdf>
- TEIXEIRA, A. C. C.; DAGNINO, E.; SILVA, C. A. La constitución de la sociedad civil em Brasil, In: DAGNINO, E. (coord) **Sociedad civil, esfera pública y democratización em América Latina: Brasil.** Campinas: Editora Unicamp, 2002. 243.
- TEIXEIRA, A. C. C.; TATAGIBA, L. **Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação.** São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2005.
- 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.
- WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011. v. 7.
- WHITAKER, Francisco. **Iniciativa Popular de Lei: limites e alternativas.** In: BENEVIDES, M.V.M; KERCHE, F.; VANNUCHI (Orgs.). **Reforma política e cidadania.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.