

CUARTO CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA
LA CIENCIA POLÍTICA DESDE EL SUR
GT- Democracia y Mecanismos de Democracia Directa

Rony Gleison da Silva Coelho*

**MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE INTERAÇÃO DA
CÂMARA DOS DEPUTADOS NO BRASIL E A COMISSÃO
PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA****

Asociación Uruguaya de Ciencia Política
Montevideo, de 14 a 16 de novembro 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

** Trabalho apresentado ao Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política: *La Ciencia Política desde el Sur*

RESUMO

Este artigo procurou demonstrar os resultados parciais de uma investigação sobre os chamados mecanismos de interação existentes no âmbito da Câmara dos Deputados no Brasil. O objetivo mais geral consistiu em investigar como tem se materializado vários desses mecanismos, criados a partir de iniciativas institucionais, que objetivam – muitas vezes baseadas num discurso genérico e abstrato - formas diversas de interação. Procuramos demonstrar também que o que se entende por interação pode se dar em diversos níveis de complexidade e profundidade. Nesse sentido, voltamos atenção especial à Comissão Permanente de Legislação Participativa que parece ter sido o mecanismo criado com uma forma de interação mais complexa, por possibilitar a apresentação à Câmara dos Deputados de proposições legislativas. Concluímos problematizando questões para futuras agendas de pesquisas.

PALAVRAS-CHAVES: Instituições participativas; Mecanismos de Interação; Comissão Permanente de Legislação Participativa;

1 INTRODUÇÃO

Existe atualmente no Brasil uma série de mecanismos que se pode denominar de *instituições participativas* (IPs). Segundo análises teóricas correntes, esses mecanismos podem ser entendidos como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”, conforme a definição conceitual de Avritzer (2008, p. 45; PIRES, 2011).

Em grande medida, essas IPs, são mecanismos de participação no nível local e voltados para as funções executivas do governo, como é o caso do Orçamento Participativo, dos conselhos gestores de políticas públicas e dos planos diretores municipais.

Mas, recentemente têm surgido outros mecanismos abertos à incorporação de cidadãos aos processos políticos como é o caso das Conferências Nacionais, além de outros, em outras áreas, como no caso do Legislativo, principalmente no nível federal.

Nesse último caso, verifica-se que, no Brasil, iniciou-se um movimento, a partir do final dos anos 90, de criação, por iniciativa institucional do Legislativo, de uma série de “espaços de interação”. O que se entende por interação pode se dar em diversos níveis de complexidade e profundidade e os mecanismos destinados a isso se materializam de diversas formas, como será visto neste texto.

Grande parte desses novos espaços recorre às chamadas tecnologia de informação e comunicação, principalmente, internet e telefonia. Mas não só. Foram criados também outros mecanismos que permitem até mesmo uma forma de participação mais direta, por exemplo, possibilitando a apresentação de sugestões de iniciativa legislativa à Câmara dos Deputados por meio da Comissão Permanente de Legislação Participativa (CLP).

Tendo o exposto em perspectiva, o objetivo mais geral deste artigo consistiu em investigar como tem se materializado a criação, por parte da Câmara dos Deputados no Brasil, de mecanismos que objetivam – muitas vezes baseadas num discurso abstrato e genérico - formas diversas de interação. Além disso, tentou-se analisar, em segundo plano, a forma de interação e como esses mecanismos têm sido utilizados. O procedimento de investigação deu-se,

principalmente, por pesquisa bibliográfica. No caso da CLP, os resultados apresentados fazem parte de uma pesquisa empírica¹.

Todavia, a pesquisa esboçada nesse artigo ainda encontra-se em desenvolvimento. De tal modo que, fugindo de análises precipitadas, não foi possível chegar a conclusões analíticas próprias. Assim, as considerações finais ficam a cargo de apontamentos de pesquisa, diante da verificação do cenário materialmente constituído.

O artigo encontra-se dividido em mais quatro partes além desta *Introdução*. Na segunda parte fazemos uma breve discussão teórica do conceito de instituição participativa e analisamos descritivamente alguns dos mecanismos existentes no Brasil. O propósito maior é esboçar um panorama da configuração do cenário participativo institucional focando os principais mecanismos trabalhados na literatura acadêmica. Na terceira parte voltamos nossa atenção para as instancias existentes no Legislativo, mais especificamente à Câmara dos Deputados. Isto porque esta Casa Legislativa tem tomado as principais iniciativas no sentido de criar o que ela própria chama de mecanismos de “interação”. O principal objetivo aqui é mostrar como se tem materializado esses mecanismos. O mesmo se dá na quarta parte focando a análise na Comissão Permanente de Legislação Participativa. Por fim, na quinta e última parte, tentamos, à luz do explorado, problematizar questões para futuras pesquisas.

2 ALGUMAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL

A noção de *instituições participativas* (doravante IPs) não está associada necessariamente a requisitos formais ou legais. IPs podem ser bem entendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Definido dessa maneira, o conceito pode abarcar um amplo leque de experiências, com a vantagem de poder articular na análise aspectos da vida social, elementos dos modelos institucionais e considerar questões associadas à vontade política. O ganho analítico tem a ver com a forma de avaliar essas experiências, pois, para o autor supracitado, “o sucesso dos

1 Trata-se de pesquisa de mestrado desenvolvida pelo autor deste artigo. Intitula-se *Participação e Representação de Associações Civas. Um estudo de caso da Comissão Permanente de Legislação Participativa*. Em resumo, os objetivos da pesquisa consistem em discutir a questão da efetividade do mecanismo e a questão da legitimidade dos atores. Esses pontos não serão tocados nesse artigo. Aqui serão apresentados somente resultados empíricos de modo descritivos tendo em vista do artigo. Ver a seção 4 deste artigo.

processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (AVRITZER, 2008).

Apesar de não estar isento de críticas, é relevante que um conjunto amplo de autores tem operado com a noção que traz a expressão instituições participativas (PIRES, 2011). Todavia, alguns pesquisadores, como Soraya Vargas Cortes, por exemplo, preferem lançar mão de outra designação – que, apesar de não excludente, é distinta. Assim, para Cortes (2011) a noção de instituições participativas

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)

Mas mesmo com tal delimitação conceitual, mais restritiva do que a de Avritzer (2008), é possível extrair, como bem faz a autora no artigo *As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros* (CORTES, 2011), uma ampla pluralidade de mecanismos que abarca. Para tanto, define-se alguns critérios básicos para classificar os diversos tipos de IPs. O primeiro critério, seguindo Cortes (2011), é “se a participação é direta ou através de representantes”. O segundo critério é se a participação é “individual ou em coletividades”. Por fim, há também o critério do “nível de institucionalização” (*idem*, p. 137).

Dessa análise, são identificados quatro grandes grupos de IPs no nível municipal. São eles: (i) mecanismos de participação individual; (ii) processos conferencistas; (iii) orçamentos participativos; (iv) conselhos de políticas públicas e de direitos (CORTES, 2011).

Uma vez levantado esses elementos, a pesquisadora faz uma interessante análise esquemática de diversas das características de cada um dos grupos de IPs (CORTES, 2011). Mas tendo em vista nosso objetivo, e tomando por base tal análise, nos limitaremos a um breve exame descritivo de alguns dos mecanismos de cada grupo, atentando para o modo como se encontram configurados. O propósito é contextualizar a configuração do cenário participativo institucional brasileiro, focando as principais instituições participativas trabalhadas na literatura. Não está no escopo deste artigo discutir a efetividade desses mecanismos².

2 Para tal discussão remetemos ao conjunto de artigos publicados em *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação* (PIRES, 2011)

Assim, o primeiro grupo de IPs, segundo Cortes (2011), é aquele que propicia aos cidadãos a apresentação de críticas, demandas, queixas, reclamações, sugestões e proposições. São frequentemente operados via telefone e/ou internet. Enquadram-se nesse grupo de IPs tanto mecanismos de participação individual como “as pesquisas de satisfação de usuários e de beneficiários; serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet – “disque denúncia” e “fale conosco”, por exemplo –; e, principalmente, as ouvidorias” (aspas no original, *idem*, p. 138). Um dado interessante sobre esse último ponto é que segundo o IBGE³ (*apud*, CORTES, 2011, p. 138), em 2009, “94,2% dos municípios brasileiros dispunham de alguma forma de atendimento a distancia”, ou seja, alguma instância que se enquadraria nesse grupo de IPs.

Nesse sentido, Cortes (2011, p. 139) mostra também que as ouvidorias, as IPs de maior relevância nesse grupo, ao final de 2010 encontravam-se instaladas em 23 capitais dos 27 estados brasileiros. É possível adicionar a esses dados, outros de um estudo do IPEA (2010) sobre a difusão das ouvidorias no Brasil, que identificou 1.043 ouvidorias, no ano de 2009, nos diversos níveis e funções do governo⁴. Com raras exceções, o estudo do IPEA é uma, não existem estudos sobre o resultado ou possíveis impactos desses mecanismos, seja no nível local ou análises mais abrangentes. Contudo, as fontes de pesquisas que disponibilizam esses dados são consideradas razoavelmente confiáveis para se creditar materialidade a esses mecanismos, ainda que não se possa nada dizer sobre seu funcionamento. Antes de avançar, destacamos que adiante voltaremos a nos referir aos tipos de mecanismos desse grupo de IPs.

Um segundo grupo de IPs diz respeito às conferências, com especial destaque para as Conferências Nacionais (doravante CN) da última década (CORTES, 2011). Houve na história do país 115 CN, das quais 74 ocorreram durante o governo Lula (2003-2010). Existem dados que afirmam que dessas Conferências “participaram 6,5% da população brasileira” (AVRITZER, 2012, p. 12).

As CN são fóruns que se estruturam desde a partir do nível local, distrital e municipal. Nas reuniões de nível local os cidadãos participam diretamente e são escolhidos representantes

3 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas.

4 O citado estudo intitula-se *Ouvidorias públicas e democracia*. São as esferas de governo e as respectivas quantidades de ouvidorias identificadas nele: Poder Executivo federal: 151; Ouvidorias-Gerais dos estados: 21; Ouvidorias estaduais, 470; Ouvidoria-Geral do Distrito Federal: 1; Governo do Distrito Federal: 54; Ouvidorias municipais: 255; Ouvidorias de polícia: 17; Poder Judiciário: 60; Ouvidorias do Poder Legislativo: 14. (IPEA, 2010, p. 214).

para os níveis superiores do processo (CORTES, 2011, p. 139). Assim, as conferências locais “são fóruns eventuais, complexos, constituídos ao longo dos meses que antecedem a conferência nacional, iniciando-se nos municípios” (*ibidem*). Esses são espaços que reúnem atores estatais e societários com interesses e propostas para diversas áreas de políticas públicas que entram em disputa desde o nível local até o Nacional. Existem diversos estudos, ainda que incipientes, que tentam avaliar a efetividade dessas IPs, ainda não sendo conclusivos os seus resultados (PIRES, 2011).

De todo o modo, alguns dados sobre as CN são interessantes⁵: “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). Para a realização de outra conferência, a II CN de Economia Solidária, em 2010, “foram realizadas 187 conferências regionais ou territoriais, abrangendo 2.894 municípios, com 15.800 participantes que elegeram 4.440 delegados para as 27 conferências estaduais e 1.460 delegados para a etapa nacional” (IPEA, 2010, p. 204). Os exemplos nesse sentido poderiam se estender, mas para nosso propósito deve ser o suficiente.

O terceiro grande grupo de instituições participativas identificados por Cortes (2011), são os orçamentos participativos (OPs). 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). Os OPs são, talvez, as IPs mais conhecidas do Brasil, seja por sua trajetória de criação, seja pela capacidade de mobilização. São reconhecidos inclusive pela literatura acadêmica internacional (ALTMAN, 2011; SOMERVILLE, 2011). São também uma das IPs mais estudadas.

Como vários estudos apontam para cada OP existem muitas especificidades, embora atendam alguns parâmetros mínimos, pois cada qual cria suas próprias regras. Nesse sentido, é relevante que os orçamentos participativos não contam com legislação específica para criação e funcionamento. E existem apontamentos de experiências bem sucedidas e de outras que não tiveram efetividade alguma. Parece interessante destacar que existem diversos trabalhos mostrando o papel do governo na constituição do orçamento participativo como mostram Abers e

5 Para uma análise condensada sobre os números das Conferências Nacionais (número de conferências por áreas temáticas, número de participantes nessas conferências entre outros), visto por diversas ópticas, ver Avritzer (2012) e também Teixeira [*et al*] (2012).

Santos (*apud*, AVRITZER, 2008). Esses autores se inclinam para uma posição que ressalta mais fortemente a iniciativa do Estado, ao passo que Avritzer e Baiocchi (*apud*, AVRITZER, 2008) enfatizam aspectos da organização da sociedade civil (AVRITZER, 2008, p. 46).

Por fim, o quarto grande grupo de IP identificado por Cortes (2011), refere-se aos conselhos de políticas públicas e de direitos. Parece que o caso mais paradigmático dos conselhos são os conselhos de saúde.

Seguindo a análise da autora, é dado que a gestão do SUS (Sistema Único de Saúde) é fortemente marcada pelo princípio da gestão participativa⁶. Assim, os conselhos de saúde existem em 5.472 (97%) municípios brasileiros, segundo dados do IBGE (*apud*, CORTES, 2011). No entanto, há que se ressaltar que isto está relacionado “à indução para o estabelecimento dos fóruns promovida por meio da transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo, condicionada, entre outros requisitos, à constituição desses organismos” (*ibidem*). Isto é, para receber recursos do governo federal na área da saúde os

QUADRO 1

Número e percentual de conselhos municipais por tipo de conselhos existentes no Brasil em 2009

Tipo de conselho	Número	%
Conselho Tutelar	5.472	98,3
Conselho Municipal de Saúde	5.417	97,3
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	5.084	91,4
Conselho Municipal de Educação	4.403	79,1
Conselho Municipal de Meio Ambiente	3.124	56,1
Conselho Municipal de Habitação	2.373	42,6
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	1.974	35,5
Conselho Municipal de Cultura	1.372	24,7
Conselho Municipal de Política Urbana	981	17,6
Conselho Municipal de Esporte	623	11,2
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	594	10,7
Conselho Municipal de Segurança	579	10,4
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	490	8,8
Conselho Municipal de Transporte	328	5,9
Conselho Municipal de Direitos da Juventude ou similar	303	5,4
Conselho Municipal de Igualdade Racial ou similar	148	2,7
Conselho Municipal de Direitos Humanos	79	1,4
Con. Mun. de Dir. de Lésbicas, Gays, Bissex., Través. e Trans.	4	0,1
Total	5.565	100

Fonte: MUNIC/IBGE (*apud*, CORTES, 2011, p.143).

6 Nesse sentido não poderíamos deixar de citar a 8ª Conferência Nacional de Saúde, que ocorreu em 1986, “marcada por ampla participação popular, que deu força para que na constituinte fossem garantidas as bases do Sistema Único de Saúde (SUS). A gestão participativa é um dos princípios do SUS e parece ter sido inspiração para outras áreas construir espaços participativos com o formato de conferências e conselhos nos três níveis da federação”. (TEIXEIRA [*et al*], 2012, p. 11).

municípios devem manter em funcionamento os conselhos de saúde. É também o caso de outros conselhos como os da área da Educação.

Mas, merece atenção o fato de que nem todos são criados com a finalidade de receber repasses do governo federal. É o caso de vários conselhos de direitos, por exemplo. 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 se pôde verificar na tabela acima.

Esses dados parecem relevantes, embora não seja possível mensurar, nem arriscar dizer, quantos desses conselhos se encontram realmente em funcionamento. E torna-se desnecessário dizer, ainda que o façamos aqui, que sua amplitude numérica corresponde a uma amplitude de mesma grandeza no modo de funcionamento e também quanto ao modo de sua constituição e resultados: “as variações são principalmente associadas ao arcabouço institucional de cada área; à cultura política e às tradições políticas de cada região ou cidade; e às orientações políticas e ideológicas de dirigentes municipais” (CORTES, 2011, p. 143).

Para o bem ou para o mal, o diagnóstico, ou melhor, o conjunto de dados disponíveis, tomados em conjunto (isto é, dos quatro grupos de IPs apresentados), sugere certa relevância. O que ganha maior peso em termos comparados com outros países, como aponta a literatura, ou tomando como contraponto uma perspectiva histórica de maior alcance. Nesse último aspecto, não se pode esquecer o que já fora amplamente explorado nas ciências sociais sobre a formação e configuração social do Brasil há pouco mais de meio século atrás e sobre processos fundamentais que marcaram a história política do país⁷. Antes de avançarmos, então, parece interessante atermo-nos brevemente neste ponto.

Nesse tocante, em boa parte da primeira metade do século XX, por exemplo, o diagnóstico sobre a sociedade brasileira era, para alguns dos principais autores da época como Oliveira Vianna e Alberto Torres, de que “*la sociedad civil brasileña era considerada (...) como ‘amorfa’, ‘inarticulada’, caracterizada, en fin, por su incapacidad de organización*” (aspas no original, TEIXEIRA, DAGNINO, SILVA, 2002, p. 28). Daí derivarem um amplo espectro de categorias, nas mais distintas acepções, em torno das ideias de “tutela do estado”, “cidadania regulada”, entre outras associadas à incorporação das demandas da sociedade pelo Estado.

7 Uma investigação desses processos, que abrange de modo competente uma amplitude histórica relevante, encontra-se condensada no texto *La constitución de la sociedad civil en Brasil* de Teixeira, Dagnino e Silva (2002).

Acrescenta-se a essas, outras categorias, que também perpassam as análises desses processos, como “patrimonialismo” e “clientelismo”.

De outro modo, pode-se considerar também que “o Brasil foi, até os anos 1980, um país com baixa propensão participativa, fenômeno esse ligado às formas verticais de organização da sociabilidade política” (AVRITZER, 2007a). No entanto, sobretudo a partir de meados dos anos 70 começam a surgir novas formas de organização, associadas ao crescimento exponencial de associações civis, em especial de associações comunitárias e associações profissionais (AVRITZER, 2007a; BOSCHI, 1987). De tal modo, é marcante que a literatura sobre participação, no Brasil, começou a surgir subjacente a literatura sobre associativismo cívico, pois a partir da propensão a este fenômeno passa-se a redefinir as formas de relação dos cidadãos com o Estado. Assim, vários autores exploram a associação entre o aumento do associativismo e a proliferação das formas de participação.

De todo o modo, sabe-se que o marco formal para formação do cenário explanado nos parágrafos precedentes é a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Operando com os princípios da descentralização administrativa e da incorporação de cidadãos e de organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas, o “arcabouço participativo” dos anos recentes encontra-se respaldado por pelo menos 30 artigos da CF/88 (TEIXEIRA [*et. al*], 2012). São artigos que “expressaram preceitos que incentivaram experiências de gestão pública participativa”, explica Teixeira [*et. al*] (2012). A autora demonstra que

no que se refere à arquitetura da participação, a CF traçou princípios e diretrizes, tais como a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1o, 5o, 8o, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), mas também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231). (TEIXEIRA [*et. al*], 2012, p. 10)

A autora ainda cita outros artigos⁸. Mas o que é mais relevante apontar aqui é que esses preceitos dispostos na CF/88 têm muito a ver com o período que a antecedeu, e o contemporâneo, à Constituinte em 1986-1987.

8 “Na institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas, impulsionada pela CF de 1988, destaca-se como elemento da arquitetura da participação a descentralização administrativa com gestão participativa, em particular na seguridade social (Artigo 194), na saúde (Artigo 198), na assistência social (artigo 203) e na educação (Artigo 206). Foi a descentralização administrativa que possibilitou a criação dos conselhos gestores de políticas públicas (GOHN, 2000; RAICHELIS, 2000; VOLPI, 2000). E quando a Constituição faz menção a colegiados, mesmo quando não diretamente a conselhos gestores de política, a presença cidadã é requerida como elemento constitutivo do espaço (Artigos 89, 103, 130, 224)”. (TEIXEIRA [*et. al*], 2012, p. 10).

Nesse sentido, é importante destacar que o período da Constituinte foi marcado por intensas disputas entre distintas concepções de projetos político. Por um lado percebia-se claramente

uma intensa demanda por parte da sociedade civil em conquistar mais espaço de participação nas estruturas políticas. Essa demanda por participação social partia dos atores que compunham o chamado campo movimentalista (movimentos populares e sociais, movimento sindical, pastorais sociais e ONGs); dos partidos de esquerda; dos setores acadêmicos e também de algumas entidades profissionais e representativas, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)” (GECD, p. 77).

Por outro lado, não faltam vozes a dizerem que todo o processo de transição à democracia fora feito pelo alto, quase que ignorando tais disputas.

Mas tendo em vista o período anterior à Constituinte, parece razoável considerar que o surgimento de vários dos mecanismos atualmente existentes teria sido uma conquista dos movimentos populares, como uma “aposta” (DAGNINO, 2004; GECD, 1999). Como bem analisa Tatagiba (2011)

os movimentos sociais apostaram na luta "por dentro do Estado" como estratégia de transformação social. O próprio surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT) se insere no âmbito dessa aposta. Uma aposta que gerou lutas longas, e no geral árduas, que resultaram na criação e reconhecimento de novos direitos de cidadania que mudaram o ambiente político no qual os governos deveriam passar a operar desde então. Refiro-me aqui tanto aos diversos mecanismos de participação direta e semidireta instituídos pela Constituição de 1988, como complemento à democracia representativa, como às diversas outras conquistas que foram sendo regulamentadas nos anos seguintes, a partir da pressão dos movimentos, como o Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o Estatuto da Cidade etc., todas com importantes mecanismos de consulta e deliberação voltados à incidência da sociedade sobre as políticas públicas. (TATAGIBA, 2011, p. 171-2)

No entanto, sabe-se que o surgimento das várias das IPs existentes não se dá apenas por este movimento. Como visto, vários autores apontam a preponderância do poder executivo na constituição de várias das experiências de OPs. As Conferências Nacionais, por exemplo, são chamadas pelo Executivo Federal. A criação da Comissão Permanente de Legislação Participativa foi de iniciativa exclusiva de parlamentares. E a criação desse mecanismo no âmbito da Câmara dos Deputados não foi um caso isolado, apesar de parecer ser o de maior peso. Foi o caso de um pacote de medidas impulsionada por parlamentares, que tinham por propósito “aproximar” o Congresso da sociedade. Assim foi criada a Ouvidoria Parlamentar e outros vários canais de “interação” entre o Legislativo e a sociedade. Em geral, são mecanismo que em alguma

medida guarda relação com o que foi delineado acima, alicerçado nas análises de Cortes (2011), como primeiro grupo de IPs. São para esses mecanismos que voltamos nossa atenção nesse momento, na seção a seguir.

3 MECANISMOS DE INTERAÇÃO NO LEGISLATIVO.

É amplamente conhecido na literatura acadêmica o fenômeno da reconfiguração da representação, o qual alega, tendo em perspectiva as transformações históricas dos regimes de governo, a perda da centralidade dos partidos políticos de massa e a emergência de outro *modus operandi* na relação entre políticos e eleitores (MANIN, 1995; DALTON [et. al], 2003).

Em algumas versões interpretativas desse fenômeno, a mídia e os canais de comunicação de massa estariam a exercer a função de mediação, antes ocupada pelos partidos, entre os políticos e suas bases eleitorais.

Não obstante, outros autores chamam atenção para as transformações na representação “no sentido da pluralização dos atores com investidora para realizá-la e da diversificação dos lugares em que é exercida” (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006, p. 52). Nesse caso, trata-se, de acordo com Lüchmann (2007, p. 140), do “fenômeno da representação no interior da participação”. Por essa perspectiva analítica, considera-se que “as associações, de diferentes tamanhos, objetivos e formatos, assumem, em boa medida, papel de representação” (LÜCHMANN, 2011, p. 116), conjugando formas de representação extraparlamentar.

Não obstante, os partidos políticos ainda estão a desempenhar papel central no sistema político institucional. Assim, voltando à atenção para a literatura sobre partidos políticos, existem análises que parecem ajudar a interpretar o motivo da criação de mecanismos de participação, ou de interação, no âmbito institucional por iniciativa de atores institucionais. Esta análise advém dos estudos sobre os processos eleitorais e de identificação partidária. Aqui estamos nos referindo a tese do desalinhamento partidário sustentada por Roussell J. Dalton, Ian Mcallister e Martin Wattenberg (2003) e, principalmente, das possíveis consequências que esses autores apontam⁹.

9 Dalton [et al] (2003) enfatiza o tempo todo em seu artigo que sua análise diz respeito à sociedades industriais avançadas. De fato, a ampla pesquisa empírica dos autores se dá em relação a países da Europa e aos EUA. Ainda assim, abstraindo as especificidades, parece que a análise sua se aplica ao caso em foco.

Dalton [et. al] (2003) assinala que uma das questões chave a serem avaliadas nos estudos sobre os partidos, para além de suas atividades organizacionais, diz respeito aos objetivos dessas atividades. Nesse sentido, “uma importante medida da política partidária é a ligação do público aos partidos políticos”. Assim, sugerem os autores que “a questão-chave da política partidária passa pela capacidade dos partidos em mobilizar e integrar as massas no processo democrático”. A finalidade disso seria a obtenção de apoio público para o partido e de legitimidade para o sistema democrático de base partidária (DALTON [et. al], 2003).

O problema, como se sabe, é que houve um declínio do partidarismo, ou melhor, um enfraquecimento dos laços partidários dos cidadãos em geral, identificados nas pesquisas acadêmicas por meio da volatilidade partidária que por sua vez está associada a não-lealdade partidária. *Grosso modo*, há uma tendência, em diversas sociedades, em que “há menos probabilidade de os eleitores chegarem ao período eleitoral com predisposições partidárias fixas”¹⁰. Nesse sentido, a tese do desalinhamento sustenta que há “um amplo e contínuo declínio no papel dos partidos políticos face aos eleitores contemporâneos”. Um fenômeno dos anos 90, segundo os autores (DALTON [et. al] 2003). Tal análise sugere que o declínio face aos eleitores não corresponde, necessariamente, a um declínio do papel dos partidos nos espaços institucionais.

Mas, o mais importante a reter, para nossa análise, são as consequências ou efeitos de tal fenômeno: “efeitos reais e substanciais sobre o comportamento político”, tanto dos eleitores quanto dos partidos (DALTON [et. al] 2003). De um lado, e de modo mais preciso, quanto aos eleitores, a tese do desalinhamento sugere

[...] 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; MCALLISTER; WATTENBERG, 2003)

De outro lado, e o que há de mais relevante, portanto merece mais atenção, é que Dalton [et. al] (2003) sugere que frente a tais consequências, é “possível que os políticos, à medida que forem tomando consciência destas tendências, reajam com políticas e iniciativas que visem renovar os laços com os seus antigos membros”. Na verdade, essa questão, dos laços com os

10 Os autores ainda registram na conclusão que: “mesmo que sejam leais a um partido, tais lealdades são menos pronunciadas; nos nossos dias, um maior número de eleitores toma as suas decisões eleitorais com base nos candidatos e nas questões políticas em debate durante as campanhas” (DALTON; MCALLISTER; WATTENBERG, p. 316, 2003).

antigos membros – ou de outro modo, quanto ao declínio da participação eleitoral -, segundo o autor, há poucas razões para os partidos se preocuparem, pois “para um partido é mais eficaz conquistar um cargo com menos votos” (*idem*, p. 315). Assim, parece bastante razoável considerar, como demonstrado em pesquisas, 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, na conclusão do artigo, os autores apontam que uma das questões a se verificar nas pesquisas acadêmicas é o modo como os partidos irão responder às tendências verificadas.

Não obstante, segundo Dalton [*et. al*] (2003), é possível apontar que “há dados demonstrativos claros de que os líderes e agentes partidários estão cientes destes desenvolvimentos”. E mais, “mais do que a resistir, os partidos parecem estar a adaptar-se a estas tendências” (grifo nosso, *idem*, p. 318).

Tal análise teórica parece encontrar correspondência no plano empírico em diversas sociedades. Assim, percebe-se, por exemplo, que a partir do final dos anos 90, o parlamento brasileiro passou a criar diversos mecanismos com alguma noção de “aproximação” ou “interação” entre o Legislativo e a sociedade. Nesse sentido, pode-se citar que “a inauguração da rádio e da TV Câmara constituiu, sem dúvidas, um grande passo para encurtar a distância entre representantes e representado no país” (PRC nº 151/2001), conforme consta na justificativa do projeto de resolução (PRC) que deu origem a esses canais institucionais.

Passamos então a olhar como se materializaram diversas dessas iniciativas tomando por base as ações da Câmara dos Deputados no Brasil. Grande parte dos mecanismos que serão analisados remete a noção de instituições participativas, mais especificamente ao primeiro grupo de IPs delineados anteriormente (CORTES, 2011), o qual, como vimos, propicia aos cidadãos a apresentação de críticas, demandas, queixas, reclamações, sugestões e proposições. São, frequentemente, operados via telefone e/ou internet. Retomando as palavras da autora, enquadram-se nesse grupo de IPs mecanismos como “as pesquisas de satisfação de usuários e de beneficiários; serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet – “disque denúncia” e “fale conosco”, por exemplo –; e, principalmente, as ouvidorias” (aspas no original, *idem*, p. 138).

Alicerçado nas análises conceituais traçadas até aqui, talvez seja possível olhar para os mecanismos criados pela Câmara dos Deputados, visando averiguar a constituição material da

rede de mecanismos de interação existente. Antes, cabe ressaltar, mais uma vez, que não foi o objetivo aqui analisar o funcionamento ou discutir a efetividade desses mecanismos, ainda que algumas indicações do funcionamento apareçam em segundo plano. O objetivo não é mais do que olhar para a materialidade dessas formas de interação, apesar de ser possível identificar, de antemão, evidências de que “embora os parlamentos se esforcem em promover iniciativas para aumentar a proximidade com os cidadãos, não há evidências de que estejam se empenhando em realizar um planejamento adequado que incentive adequadamente a participação política on-line”, por exemplo (BRAGA; PERNA, 2010, p. 85; PERNA, 2010).

É preciso dizer ainda que as formas de interação se dão em diversos níveis de complexidade. A mais elementar é um tipo de interação *unilateral*, onde basicamente se oferece informações (notícias, os chamados *newsletter*, informações sobre legislação e dos deputados eleitos, boletins, por exemplo), não havendo a possibilidade de troca de informações (Perna, 2010). A segunda forma de interação pode ser entendida como *bilateral* onde é possível trocas de informações limitadas (formulários para contato, fale conosco, blogs comentados, enquetes, comentários a notícias, pesquisas de opinião). E por fim, existem formas de interação *multilateral*, onde é possível uma maior troca de informações: “as modalidades de caráter multilateral, que correspondem aos aplicativos típicos da Web 2.0, como fóruns, chats, ferramentas wiki, redes sociais” (BRAGA; PERNA, 2010), se tornou possível só muito recentemente graças aos avanços no desenvolvimento tecnológico.

Nesse sentido, autores ligados à área da tecnologia da informação, analisando esse tipo de mecanismo ressaltam com maior propriedade:

consideramos bilaterais: os emails; os formulários; as enquetes, os comentários a notícias e as pesquisas de opinião que não possibilitavam espaço para discussão ou conexão com outros mecanismos multilaterais; e multilaterais: os fóruns; os chats; os blogs; as redes sociais; as iniciativas que envolviam múltiplas modalidades e, portanto, diferentes formas de participação; e demais projetos que viabilizavam a criação de uma esfera pública com interação de múltiplos atores (da instituição e cidadãos), a exemplo de um comentário à notícia com possibilidade de votação e compartilhamento das ideias ou uma enquete avançada que não se restringisse à seleção de uma opção de múltiplas escolhas. (PERNA, 2010, p. 135)

Isto posto, verificamos que as primeiras ações no sentido de criação dessas ferramentas datam do início dos anos 90. A criação do sistema de correio eletrônico, isto é, do *e-mail institucional dos deputados* (dep.nomeparlamentar@camara.gov.br) data de 1992, mas, dadas as características limitadas da internet discada da época, o uso de tal ferramenta foi inicialmente

também muito limitado. Depois desse primeiro passo, outro importante aconteceu em 1997 com a inauguração da *página da Câmara na internet*, mesmo ano em que foram criadas a *Rádio Câmara de Notícias* e a *TV Câmara*. Em 1998 surgiu o *Disque-Câmara*, serviço telefônico gratuito de prestação de informações.

A *Ouvidoria Parlamentar* foi criada em 2001, mesmo ano da criação da *CLP*. Curioso é a proximidade entre o projeto de Resolução que deu origem à *Ouvidoria* (PRC 19/2001) e o que criou a *CLP* (PRC 21/2001). Assim, essas referências sugerem a ideia de um pacote de medidas em que foram propostos, votados e aprovados diversos mecanismo por parte do Legislativo. Essas, seriam iniciativas “como parte do pacote de propostas de aproximação entre o Legislativo e a sociedade” (SILVA, 2009, p. 46).

Para corroborar a ideia de que a “interação” ou “aproximação” se dá em diversos níveis de complexidade, tem-se, por exemplo, os casos citados acima. A *CLP*, como será demonstrado com mais profundidade adiante, é um mecanismo em que associações civis podem apresentar sugestões legislativas ao Parlamento. Um mecanismo que fora inspirado na ideia de iniciativa popular de lei. Já quanto a ouvidoria parlamentar, este um canal no qual o cidadão pode apresentar denúncias, dar sua opinião, fazer críticas e propor sugestões para melhorar as atividades da Câmara dos Deputados, por meio de telefone ou preenchimento de formulário na internet. A *Ouvidoria* também orienta os cidadãos sobre o processo legislativo e sobre os projetos de lei que estão sendo discutidos, entre outras atribuições.

Em 2004 foi dado um novo grande passo em relação ao site da Câmara, que passou a ter o status de *Portal da Câmara*. Com isso, permitiu-se maior acessibilidade e o desenvolvimento de outras formas de interação, como por exemplo, a criação do formulário *fale-conosco*. Em 2005 foram inaugurados o *fale com o deputado*, *fóruns de discussão*, ligados à tramitação de proposições na casa, além de *enquetes* e *chats*.

Em 2006 outras inovações no sentido de uma maior interação puderam ser verificadas como a ferramenta *acompanhamento de proposições*, que “permite ao cidadão cadastrado receber informações sobre a tramitação das proposições de seu interesse”. Um ano depois foram implementados *feedbacks* a todos os canais de interação existentes, isto é, foi implementado uma “geração de resposta automática padrão de todos os canais de interação, contemplando o prazo máximo de atendimento e informando protocolo eletrônico para acompanhamento do trâmite da solicitação” (PERNA, 2010).

Em 2008 uma nova série de mecanismo foi criada como o *boletim acompanhe seu deputado*, que consiste em um informativo eletrônico que permite ao cidadão receber via email informações sobre a atuação de um, ou mais parlamentares, que queira acompanhar. Informações tais como discursos, posicionamento dos deputados nas votações do Plenário e das comissões, os projetos de lei e outras propostas apresentadas por ele, relatórios apresentados sobre outras proposições e notícias sobre o deputado divulgadas na TV, Rádio e Agência Câmara. Outros mecanismos criados foram 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 com maior propósito de oferecer a possibilidade de uma maior interação e mais claramente voltado à participação. Trata-se do *Portal E-democracia*. Diferente do Portal da Câmara, o E-democracia foi criado com o objetivo mais explícito de estimular a participação, com o propósito de que os cidadãos e as organizações possam, pela internet, participar do processo legislativo. Nesse Portal, a participação se dá da seguinte forma: 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. “O Programa e-Democracia da Câmara dos Deputados se distingue das demais iniciativas analisadas por agregar um maior número de funcionalidades, como fóruns, wiki, chats, enquete, biblioteca digital e outros” (PERNA, 2010).

Além disso, foi inaugurado a *Biblioteca Digital da Câmara*, a *página da presidência da Câmara* na qual contém o formulário *fale com a presidência* para facilitar o contato com a presidência da Casa. Também nesse ano foi criada a *página da Agência Câmara de Notícias*, além do serviço *Web-Câmara*, que se tornou disponível na página da Câmara dos Deputados. Por meio do *Web-Câmara* é transmitido, ao vivo, os eventos oficiais da Casa, tais como seções plenárias, reuniões das Comissões, entre outros. Foram criados também vários perfis nas redes sociais. A Câmara mantém, por exemplo, seis páginas no Twitter: uma geral da Câmara, da TV Câmara, Agência Câmara, Rádio Câmara, Comissão de Trabalho e do Programa E-Democracia. Em geral, esses perfis são usados apenas para repassar notícias e informações produzidas nos outros canais.

Para ajudar a sintetizar parte do que foi tratado nos parágrafos precedentes elaboramos um quadro (Quadro 2), apresentado abaixo. Nele, o nome do mecanismo aparece seguido de uma pequena ementa explicativa.

QUADRO 2.

Algumas formas de interação e/ou canais de comunicação da Câmara Federal

Portal da Câmara

Página da internet que agrega diversos mecanismos de interação e canais de comunicação. É possível pesquisar o andamento de um projeto de lei, consultar leis que já foram aprovadas; conhecer o Regimento Interno; aprender sobre o processo legislativo; acompanhar as últimas notícias sobre a Câmara; conhecer o acervo do Museu da Câmara, etc. O Portal dá acesso a todas outras páginas da internet vinculadas as atividades da Câmara, como por exemplo, o site da Agência Câmara de Notícias e oferece outros serviços como a pesquisa de projetos de lei e outras proposições.

Ouvidoria Parlamentar

O cidadão pode apresentar, pela internet ou por telefone, denúncias, dar sua opinião, fazer críticas e propor sugestões para melhorar as atividades da Câmara dos Deputados. A Ouvidoria também orienta os cidadãos sobre o processo legislativo e sobre os projetos de lei que estão sendo discutidos, facilitando sua participação nos acontecimentos da Casa.

Fale-Comosco

Formulário para pedir informações gerais, reclamar, elogiar, relatar problemas técnicos no portal ou solicitar pesquisas no acervo da Câmara dos Deputados.

Fale-com o Deputado

Para encaminhar denúncias, reclamações, sugestões, elogios ou solicitações diretamente a um ou mais deputados. Para usar esse serviço, você deve preencher um formulário no site da Câmara dos Deputados.

Disque Câmara – 0800

Serviço que atende gratuitamente por telefone (0800 619 619). Funciona de segunda a sexta-feira, das 8h às 20h e pode-se por esse canal fazer críticas, sugestões, denúncias, elogios e pedir informações sobre a Câmara e outros temas gerais sobre.

Acompanhe seu Deputado

O cidadão cadastrado nesse serviço pode acompanhar o trabalho dos deputados que desejar. A Câmara dos Deputados enviará quinzenalmente ao cidadão inscrito, por e-mail, os dados referentes à atuação do parlamentar no período.

Boletim eletrônico

Diversas páginas vinculadas oferecem boletins eletrônicos de sua programação e atividades, como o site da Agência Câmara de Notícias, que envia diariamente aos cadastrados e-mail com notícias divulgadas sobre os assuntos relacionados à Câmara. É possível escolher diversos dos assuntos. Outras páginas como a da Rádio Câmara e da Tv Câmara também oferecem esse serviço

Agência Câmara de Notícias

Divulga, em tempo real, notícias em geral sobre a Câmara. São reportagens completas e notícias com previsão das reuniões e das votações, além da agenda do dia com informações que podem ser utilizadas por rádios, jornais e emissoras de televisão de todo o Brasil ou por qualquer tipo de instituição interessada. O objetivo é informar todos os segmentos da população sobre as atividades legislativas, com autonomia e isenção.

Portal E-democracia

O portal e-Democracia foi criado para que os cidadãos e as organizações possam, pela internet, participar do processo legislativo. A participação se dá da seguinte forma: 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, a fim de subsidiar o trabalho dos deputados na tomada de decisão.

Rádio Câmara FM

Também disponível na internet, encontra-se programas jornalísticos e culturais, entrevistas com, por exemplo, cientistas políticos e diversos outros profissionais, e notícias em geral sobre parlamentares e proposições da Câmara.

TV Câmara

Transmite ao vivo as sessões plenárias e as reuniões das comissões, entre outros programas em geral.

Biblioteca Digital

Página da internet onde são encontrados, em inteiro teor, conteúdos informacionais legislativos de interesse da sociedade, tais como: estudos técnicos, livros raros, relatórios de comissão, vídeos e livros em áudio, com a utilização de modernas ferramentas de busca.

Plenarinho

Página da internet direcionada para crianças e jovens. Encontra-se informações sobre cidadania, ecologia, educação, saúde...

Arquivo Sonoro

Disponibiliza o áudio das sessões da Câmara dos Deputados, do Congresso Nacional, das comissões e de outros eventos.

Redes Sociais

Há diversos perfis de diversos órgãos da Casa nas redes sociais. O objetivo é repassar por esse meio, informações produzidas em outros canais.

Fonte: (Brasil, 2011). A Câmara e o Cidadão: Um guia para conhecer e participar do processo legislativo. Adaptado.

Isto posto, pode-se apontar que alguns dos canais assinalados têm sido utilizados, como registrado em notícia veiculada pela própria Rádio Câmara: “Canais de participação popular na Câmara batem recorde de acesso em 2011”. Segundo informam, “ao todo, os serviços Fale-

Conosco, via e-mail, e Disque-Câmara, pelo telefone gratuito 0800-619619, receberam quase 735 mil contatos de moradores de todo o país”¹¹. Segundo Perna (2010, p. 183), o Portal da Câmara contava com uma média (em 2009) de 1.300.000 acessos mensais. Conforme outra notícia veiculada em reportagem da Agência Câmara “a Central de Comunicação Interativa da Câmara registrou no primeiro trimestre deste ano (2012) mais de 120 mil atendimentos. Em 13 anos, já são quase 5,5 milhões de participações por meio do Disque Câmara e, a partir de 2004, também pelo Fale Conosco”¹². Não é possível dentro dos limites de nossa investigação tecer comentários analíticos mais aprofundados sobre a efetividade desses mecanismos.

De todo o modo, por um lado, podemos assinalar que existe um grande problema a ser enfrentado tanto pelos parlamentares e partidos quanto pelos órgãos internos da Câmara que é a questão da gestão da informação produzida por esses canais. Todos esses mecanismos de interação, independente da maior ou menor complexidade, gera informação. Como gerir isso é um grande problema. Segundo bem analisa Perna (2010) entre “proporcionar o acesso e utilizar a informação existem vários caminhos a se percorrer”. A autora analisa que o “portal da Câmara ainda não apresenta de maneira explícita dados estatísticos de feedback para os cidadãos”, por exemplo; e ainda informa que “em 2009, constatou-se que dos 513 deputados, menos de 3% responderam os seus eleitores (BRASIL, 2009)” (PERNA, 2010, p. 176). Nesse sentido, é possível apontar, seguindo a análise de Andréa Perna e Sérgio Braga 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)

Mas, de outro lado, podemos apontar que existem tentativas de incentivos para o uso de tais ferramentas como o exemplo do manual elaborado, em 2011, pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP) para divulgação de tais espaços, intitulado *A Câmara e o cidadão. Um guia para conhecer e participar do processo*

11 Disponível em: [http://www2.camara.gov.br/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/408412--DISQUE-CAMARA-E-FALE-CONOSCO-REGISTRAM-RECORDE-DE-QUASE-735-MIL--ATENDIMENTOS-EM-2011-\(0329\).html](http://www2.camara.gov.br/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/408412--DISQUE-CAMARA-E-FALE-CONOSCO-REGISTRAM-RECORDE-DE-QUASE-735-MIL--ATENDIMENTOS-EM-2011-(0329).html)

12 Notícia veiculada em 29 de maio de 2012. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/418467-CAMARA-QUER-TORNAR-MAIS-EFETIVA-A-PARTICIPACAO-DO-CIDADAO-NO-LEGISLATIVO.html>. Último acesso em 12 de outubro de 2012.

legislativo. Segundo os editores essa publicação fora feita “para estimular a participação popular, a Câmara dos Deputados oferece à sociedade diversos canais de informação e formas de interação com os brasileiros” (Brasil, 2011, p. 7). O manual apresenta ao longo de suas páginas vários dos mecanismos tratados aqui (resumidos no Quadro 2), além de informações gerais.

Assim, parece haver um movimento que se iniciou no final dos anos 90 e ainda se mantém. Uma evidência é que em maio de 2012 fora criada, dentro da Câmara dos Deputados, uma Coordenadoria de Participação Popular. Segundo notícia veiculada recentemente no Portal da Câmara¹³, “a diretora da recém-criada Coordenação de Participação Popular, Simone Ravazzolli”, assinalou, se referindo ao canal *fale conosco*, “que um dos objetivos da coordenação é dar mais visibilidade também a outros canais interativos da Câmara, tornando mais efetiva a participação do cidadão no processo legislativo”. Além disso, se pôde averiguar também, como demonstrado nos parágrafos antecedentes, uma contínua criação/inação de ferramentas com o objetivo de algum tipo de interação. Como exemplo desse itinerário, podem-se citar as notícias veiculadas pela página da Câmara. Inicialmente eram só publicadas, depois, em 2005, o internauta passou a poder a enviar diretamente na página da própria notícia comentários aos deputados diretamente envolvidos com a notícia. Em 2010, esses comentários passaram a ser publicados no Portal, imprimindo, assim, uma maior possibilidade de “interação”.

Um dado que chama atenção, mas que não costuma aparecer nas análises é o envolvimento dos órgãos internos do parlamento e dos servidores públicos na criação dessas ferramentas. Por exemplo, pode-se assinalar que “o presidente da Câmara, deputado Marco Maia, criou um grupo de trabalho para discutir e sistematizar os mecanismos de participação popular no processo legislativo”. É relevante que “o grupo é formado por servidores de vários setores da Câmara”, apesar de ser coordenado por um deputado¹⁴. Não é possível saber, ou melhor, nossa investigação não conseguiu apurar, o quanto de envolvimento houve por parte de parlamentares e partidos para criação desses mecanismos, ou em que medida alguns deles foram criados de forma

13 Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/418467-CAMARA-QUER-TORNAR-MAIS-EFETIVA-A-PARTICIPACAO-DO-CIDADAO-NO-LEGISLATIVO.html>. Último acesso em: 12 de outubro de 2012.

14 Conforme notícia veiculada em setembro de 2012. Disponível em: [http://www2.camara.gov.br/tv/materias/PALAVRA-ABERTA/425583-DEP.-PAULO-PIMENTA-\(PT-RS\)---INICIATIVA-POPULAR-NO-PROCESSO-LEGISLATIVO.html](http://www2.camara.gov.br/tv/materias/PALAVRA-ABERTA/425583-DEP.-PAULO-PIMENTA-(PT-RS)---INICIATIVA-POPULAR-NO-PROCESSO-LEGISLATIVO.html). “O presidente da Câmara, deputado Marco Maia, criou um grupo de trabalho para discutir e sistematizar os mecanismos de participação popular no processo legislativo. Em discussão, instrumentos como o 0800, o e-democracia, entre outros. O grupo é formado por servidores de vários setores da Câmara e é coordenado pelo deputado Paulo Pimenta (PT-RS), que participa desta edição do Palavra Aberta, com retransmissão pela Rádio Câmara.”

relativamente independente de iniciativas parlamentares. Mas, é possível suspeitar que nem toda essa rede formada teve iniciativa exclusiva de partidos e parlamentares.

Nesse sentido, Perna afirma que “tanto os parlamentares como os servidores do Legislativo têm desempenhado papéis fundamentais na configuração da paisagem para incentivar a participação eletrônica” (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). Como exemplo dessas alegações, pode-se citar dois casos. Primeiro, segundo Perna e Braga, que “a ideia de desenvolver um programa de democracia eletrônica na Câmara dos Deputados, do qual o Portal e-Democracia configura-se como sua vertente, partiu da iniciativa de servidores públicos da Câmara, sendo em seguida aprovado pela administração da Casa e pela área parlamentar” (PERNA; BRAGA, 2010, p. 79). 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). É possível indicar ainda que surgiram outros esforços dos servidores das casas legislativas, sem obtenção de sucesso para a adesão de muitos parlamentares. (PERNA; BRAGA, 2010; PERNA, 2010).

De todo o modo, o objetivo principal da seção foi o de demonstrar como se encontram configurados materialmente alguns dos mecanismos de interação no Legislativo Federal brasileiro, mas especificamente na Câmara dos Deputados. Também foi de mostrar que a interação pode ocorrer em diversos níveis de complexidade. Na seção a seguir, exploraremos outro mecanismo onde essa interação parece ser mais complexa do que nos mecanismos expostos nessa seção.

4 A COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 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, D). 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)¹⁵.

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)¹⁶ enviadas à CLP deverão ser classificadas entre os 18 tipos de *proposições*¹⁷ passíveis de serem acatados, estabelecidos regimentalmente pela própria comissão. Diga-se de passagem, o que representa um amplo escopo de possibilidade de participação.

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

16 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.

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

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 entidades¹⁸. 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.

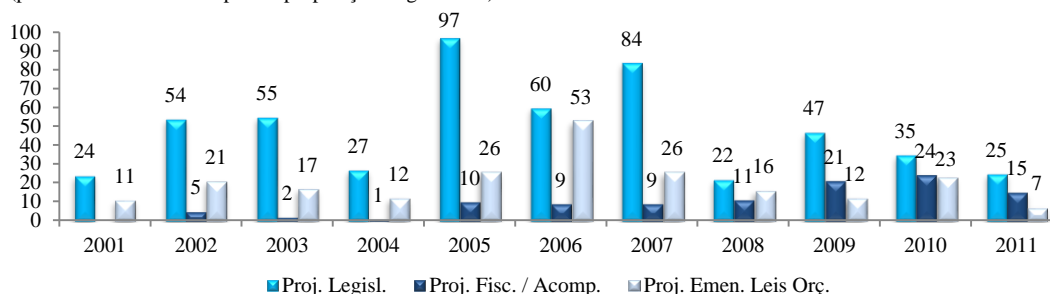
De agosto de 2001 a dezembro de 2011, a CLP recebeu, no total, 861 sugestões legislativas (SUGs). Foram 530 sugestões legislativas de projetos legislativos (SLPL), 107 sugestões legislativas de fiscalização, controle e outros (SFC/O) e 224 sugestões legislativas de emendas à projetos de leis orçamentárias (SEO). O gráfico abaixo demonstra a quantidade de SUGs recebidas pela CLP, por ano, e distribuídas por campo das proposições legislativas.

18 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.

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 que estamos desenvolvendo¹⁹. Então, neste trabalho, a menção restringe-se a elas. Houve necessidade de tal delimitação dada a natureza distinta das SUGs. As SPL ocuparam lugar central na pesquisa, pois 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. Além disso, foi neste campo que as SUGs incidiram em maior quantidade. Outra 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 quanto ao funcionamento e os resultados da CLP.

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 civil²⁰. Cabe mencionar que, no entanto, apenas uma sugestão, dentre as que seguiram

19 Ver nota 1.

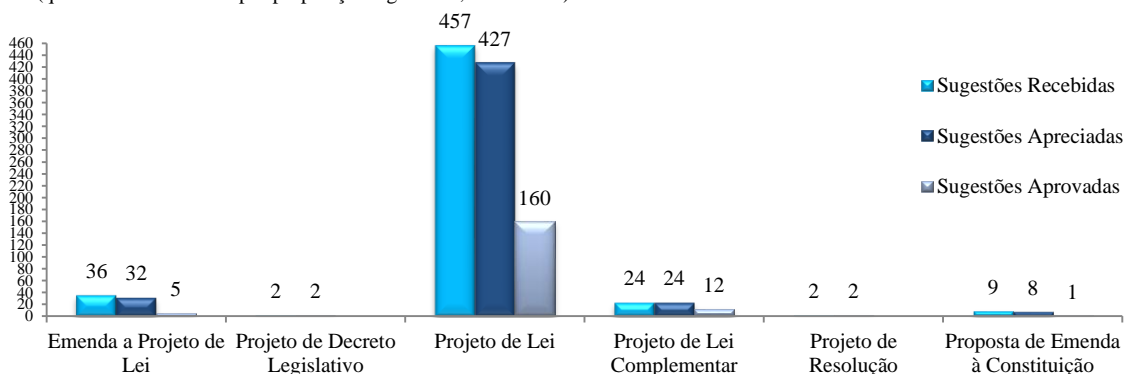
20 Resta dizer que nem todas as SUGs não-aprovadas foram rejeitadas por parecer na CLP, apesar de isto ter ocorrido com a maioria. Mas algumas foram prejudicadas (por, por exemplo, o conteúdo da SUG versar sobre matéria que não é de competência do Legislativo Federal); outras devolvidas (por inconsistência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

à tramitação, logrou se transformar, de fato, em lei. O que pode indicar limites e/ou avanços do modelo institucional adotado²¹.

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>

Assim, verifica-se no gráfico que 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 seus resultados internos, temos que a CLP apreciou mais de 90% de todas as SUG (861) que lhe foi submetida. No entanto, a quase totalidade as proposições legislativas originadas das sugestões legislativas da sociedade civil (177) encontra-se travada no complexo processo legislativo.

O problema é que não dá para inferir dessas análises se essa é uma particularidade - ou melhor, um problema - das proposições originadas da sociedade civil, ou se o mesmo acontece

21 Esses limites e avanços não serão tratados diretamente neste artigo dado os limites e seu objetivo. 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 Juizes 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.

com todas as proposições de mesmo tipo, de outros agentes iniciadores. O fato é que faltam dispositivos no interior do processo legislativo para que a CLP cumpra com a concepção, inerente a sua criação, de um mecanismo de legislação participativa.

Mas, da mesma forma que na seção anterior o objetivo não foi analisar os resultados desses mecanismos, mas sim atentar para a materialidade de formas de interação constituídas no âmbito da Câmara dos Deputados. A CLP parece ter sido o mecanismo com a forma de interação mais complexa, por possibilitar a apresentação à Câmara dos Deputados de proposições legislativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste *paper* foi o de demonstrar como se tem configurado materialmente alguns dos mecanismos de interação criados no âmbito do legislativo federal brasileiro.

O cenário constituído leva a alguns questionamentos que parecem instigantes para agendas de pesquisas. O primeiro e mais complexo diz respeito aos efeitos ou os impactos desses mecanismos. Tanto dos efeitos e impactos dos resultados produzidos até o momento, quanto dos possíveis e efeitos e impactos dos modelos institucionais. Qual a efetividade desses mecanismos? Qual a efetividade de seus modelos institucionais?

Como apontamos no texto, alguns dos vários dos mecanismos materialmente constituídos a partir de um discurso um tanto genérico, por parte de atores institucionais, de “aproximação” da população ou de “interação” entre parlamento e sociedade, tem sido utilizados pela população. Nos últimos anos essa utilização tem aumentado. Um fato é que se tem produzido muita informação tanto por parte do parlamento quanto por parte da sociedade. O que tem sido feito com as informações geradas nesses mecanismos?

Apontamos também indícios de que parte da criação desses mecanismos parece ter contado com a participação de outros agentes institucionais que não os parlamentares, como os servidores públicos da Câmara. Diante dessa informação e do movimento percebido desde o início dos anos 90 de criação desse mecanismo, como interpreta-los analiticamente de forma a considerar os múltiplos atores envolvidos?

Esses são apenas alguns dos principais questionamentos, diante do cenário esboçado, que parecem instigantes para pesquisas futuras.

6 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.

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, 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.

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.

BRAGA, Sergio; PERNA, Andréa Sampaio. O lado invisível da participação política: mecanismos de E-participação e o problema da gestão da informação nos parlamentos da América Latina. In: *Revista Teoria e Sociedade*, nº 18.2, 2010.

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 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. 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/constituicaoefederal.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, Roussel J.; MCALLISTER, Ian; WATTENBERG, Martin P.. Democracia e identidade partidária nas sociedades industriais avançadas, **Revista Análise Social**, Portugal, vol. Xxxviii, 2003, pp. 295-320.
- 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.; 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.
- 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.
- 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
- 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.
- PERNA, Andréa Sampaio. **O lado invisível da participação política**: Gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com um análise do caso da Câmara dos Deputados do Brasil. Dissertação. (Mestrado em Ciência da Informação), Brasília, UNB, 2010.
- PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.
- 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, 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.
- 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.