

VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política

Área temática: Participación, representación y actores sociales

Participação no Brasil: Movimentação da Sociedade Civil na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados¹Paula Boarin²Vanessa Silva³

Resumo: No Brasil, a Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, criada em 2001, é voltada para o estímulo à participação da sociedade civil organizada no processo de elaboração legislativa. Habermas (1997) aponta que a sociedade civil é composta de movimentos, organizações e associações que traduzem os problemas da esfera privada para a esfera pública. Nesse sentido, a participação se configura como um dos princípios do processo de deliberação democrática, o que condiciona a existência de redes participativas que visem representar a pluralidade de interesses da sociedade. O objetivo do trabalho é realizar uma análise da participação das entidades da sociedade civil organizada, a fim de conhecer quais grupos atuam mais assertivamente na Comissão como meio de acesso institucional à conquista de seus interesses. A análise permitirá a realização de apontamentos sobre a institucionalização da participação cidadã, sendo o Poder Legislativo sua esfera privilegiada, temas caros à Ciência Política.

Palavras-chave: Participação; Poder Legislativo; Sociedade Civil Organizada.

Introdução

O desenvolvimento das democracias modernas, calcado no processo de liberalização econômica, de um lado, e na crescente demanda por direitos sociais e políticos, do outro, tem a representatividade como marco central. Ao sistema representativo é exigido abarcar a pluralidade de necessidades e interesses provenientes da sociedade civil e, ao mesmo tempo, incorporar a participação cidadã. Isso porque, atualmente, verifica-se um movimento na direção do fomento de mecanismos diretos de participação, sendo o Orçamento Participativo, no Brasil, e a recente experiência islandesa via *internet* exemplos tão interessantes quando importantes e inspiradores.

A sociedade civil é composta por movimentos, organizações e associações que

¹ Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

² Mestranda no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGCSO-UFJF); paulaboarin@hotmail.com.

³ Mestranda no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGCSO-UFJF); aparecida.vanessasilva@yahoo.com.br.

traduzem os desafios da esfera privada para a esfera pública. A transferência entre as esferas se dá, de acordo com Habermas (1997), por meio da participação política, que emerge como componente essencial do processo de deliberação democrática. Entendida como um dos princípios desse processo, a participação condiciona a existência de **redes** participativas que buscam representar a pluralidade de interesses presentes na sociedade.

No Brasil, ao longo da fase final do regime militar (1977-1987), a sociedade civil começa a se movimentar como um ato de resistência ao governo autoritário. Naquele momento, diversos setores se organizavam em torno de iniciativas, sobretudo da Igreja Católica e das ainda incipientes Organizações Não Governamentais (ONGs). Esta última viria a se tornar, após a redemocratização, um dos principais modelos de articulação e gestão social presentes no país (Landim, 1998; Fernandes; 2002). As novas práticas de interação cívica se construíram em encontros, reuniões abertas e processos de deliberação que visavam superar o legado autoritário. Surgem, assim, novas formas de associativismo voluntário como reflexo e busca pelo aprofundamento da prática democrática (Avritzer & Wampler, 2004).

O Brasil se diferenciou dos casos de ditaduras ibéricas, africanas e latino-americanas por ter apenas duas interrupções institucionais de curta duração nas mais de duas décadas de governo autoritário (Santos, 2007). Isso significa dizer que, mesmo frente às restrições dos direitos civis, o sistema representativo esteve vigente, dado que a competição eleitoral-partidária para a Câmara dos Deputados e assembleias estaduais e municipais, em grande medida, não foi interrompida. Enquanto, ainda durante o regime autoritário, as organizações tinham como principal pauta a garantia aos direitos básicos e de participação política livre, os quais o Estado não se via legalmente obrigado a assegurar, a década de 1980 trouxe como efeitos da manifestação de setores sociais, cada vez mais organizados e atuantes, a perseguição pela consolidação de cláusulas constitucionais, cujos direitos básicos – saúde, educação, liberdade de expressão, de associação, alimentação e moradia – foram assegurados, ao menos, no sistema legal (Avritzer & Wampler, 2004).

Aos Estados Democráticos de Direito, em sua maioria, exigiu-se certo grau de avanço institucional para que a transformação das demandas da sociedade civil em ações governamentais fosse possível. Entretanto, de acordo com Faoro (1976), grupos que representam setores poderosos da sociedade, a exemplo do empresariado industrial, tiveram a representação de seus interesses amplamente garantida ao longo da trajetória de formação do Brasil moderno, refletindo, no pós-88, no sucesso de tais atores em eleger representantes diretos, isto é, parlamentares comprometidos com a consecução de seus objetivos. Tal comprometimento é fruto de uma série de fatores, entre os quais se destacam o financiamento privado de campanhas eleitorais e os aspectos de formação social e profissional - parlamentares que são, também, membros do empresariado industrial, por exemplo. A explicação do autor está na constituição do Estado brasileiro, na formação oligárquica de suas bases, que tem nas eleições um mecanismo de legitimação positiva de poder, cuja vontade nacional é suprimida em favor de arranjos políticos e favorecimentos particularistas. Dessa forma, o **patrimonialismo** finca suas raízes na conversão do agente público em clientela (Faoro, 1976).

Aos segmentos sociais compostos por grupos que lutam pela garantia dos direitos básicos, que, de um modo geral, estão subdivididos em grupos de minorias, exige-se mobilização e organização em torno de pautas comuns para que, assim, constituam-se como atores capazes de efetivar o exercício de pressão junto ao Estado, podendo a normatização das demandas desses grupos se dar na forma de leis específicas ou de políticas públicas. Independentemente da via pela qual a normatização se efetiva,

ela deverá passar pelo legislativo federal e, portanto, cabe a essa parcela da sociedade civil fazer com que suas demandas entrem na agenda do governo (Souza, 2006).

Cabe ressaltar que, embora os entes federativos possuam certa autonomia para legislar em favor de demandas locais, o desenho federativo no Brasil limita a ação de estados e municípios por não prever constitucionalmente problemas fiscais que tornam desproporcionais a conta entre arrecadação e gastos públicos. Nesse sentido, a esfera federal é a mais capaz de efetivar a entrada de uma determinada demanda na agenda pública por ser dotada dos recursos necessários para a aplicação prática das políticas e direitos desses grupos (Souza, 2006).

De acordo com Avritzer e Wampler (2004), o processo de redemocratização trouxe, ao lado do incremento do associativismo, a formação de coalizões entre organizações da sociedade civil, as chamadas OSC, e entre atores políticos. Os novos formatos institucionais gerados a partir de então demandaram estratégias políticas formuladas em torno da perseguição por soluções imediatas para problemas sociais, assim como pelo interesse, mais geral, na ampliação do acesso dos cidadãos ao processo de tomada de decisão pública.

As OSCs promovem reformulações institucionais como forma de desafiar o legado de relações sociais hierárquicas, responsável pela construção de uma arena pública confinada e pelo controle patrimonial do Estado, que, por sua vez, traduzem-se como fortes marcas do processo histórico de construção da nação (*nation building*) e modernização no Brasil. O baixo grau de organização cívica e de participação ao longo de quase todo o século XX contribuiu para o fortalecimento das políticas de clientelismo e patrimonialismo, estando o primeiro baseado nas trocas pessoais entre indivíduos de diferentes classes sociais e políticas (Avritzer & Wampler, 2004).

A literatura especializada define a sociedade civil organizada como toda forma de reunião de atores e instituições, excluindo-se aqueles que se encontram no interior do aparato governamental. Não se faz distinção, *a priori*, entre os modelos de gestão nos quais as instituições se encontram organizadas: com ou sem fins lucrativos, legalmente constituídas ou informais, organizações associativas ou empresariais. Antes, a sociedade civil organizada tem seus contornos traçados a partir de sua finalidade, sendo esta a constituição de uma força política capaz de se posicionar como alternativa à rígida verticalização que o modelo representativo costuma impor como barreira à participação de cidadãos nas decisões do Estado (Fernandes, 2002).

Fernandes (2002) destaca que essa é uma forma de participação política peculiar à América Latina, indicando o fenômeno crescente da participação de cidadãos na arena de decisões governamentais. Hoje, alguns autores, a exemplo de Fernandes (2002) e Landim (1988), substituem o termo “sociedade civil organizada” por “organizações da sociedade civil” para referirem-se aos atores organizados coletivamente em torno das mais diversas pautas. Preferimos manter neste trabalho o termo **sociedade civil organizada**, exatamente pelo termo carregar o peso de oposição ao que é governamental. Sendo assim, utilizaremos os termos sociedade civil organizada e OSC.

Atendimentos de demandas e participação política estão condicionados à competição eleitoral. Na configuração eleitoral brasileira, a eleição dos membros do Congresso Nacional se dá de forma direta, enquanto o Executivo é formado por membros não eleitos, que possuem significativo poder de decisório, notadamente os Ministros. O corpo parlamentar, assim, torna-se mais poroso aos interesses locais e às pressões particularistas, enquanto o Executivo pode se manter, em alguma medida, independente. Diante de tal configuração, tendo em vista, ainda, o sistema privado de contribuição de campanha, evidencia-se a capacidade de influência de setores organizados naquilo que se refere a influência na composição das pautas das políticas

legislativas (Lima, 2011).

No Brasil, o desenvolvimento de programas governamentais está associado à reforma do Estado, participação setorial e competição eleitoral. A agenda pública interfere na prioridade dada pelos governantes eleitos a determinadas pautas, pois, uma vez que estas são levadas pelos grupos de interesse ao governo, a agenda política construída expressa quais grupos tem maior importância e proximidade com o poder, assim como externam de que maneira o próprio poder se estrutura na manutenção ou ruptura com determinados grupos e privilégios. Isso significa dizer que a arena legislativa se configura como aquela na qual, em maior medida, são estabelecidas as coalizões políticas (Souza, 2006).

Direcionar a atenção para tais coalizões é, assim, eixo importante de pesquisas que pretendem compreender a participação da sociedade civil no processo decisório, uma vez que, na maior parte das democracias contemporâneas, ainda não se formaram coalizões políticas capazes de estabelecer políticas públicas que impulsionem o desenvolvimento econômico ao lado da promoção da inclusão social (Souza, 2006). Compreender o porquê e de que maneira tais coalizões se formam, atuam e são constrangidas pelas instituições é um caminho importante para que, à luz dos alicerces democráticos, se possa pensar em cursos de ação disponíveis à sua participação, de modo que ela seja efetivada.

No Brasil, a Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, criada em 2001, é voltada para o estímulo à participação da sociedade civil organizada no processo de elaboração legislativa. O objetivo do presente trabalho é realizar uma análise da CLP, a fim de construir apontamentos sobre a institucionalização da participação cidadã, sendo o Poder Legislativo sua esfera privilegiada, temas caros à Ciência Política. Assim, pretendemos destacar a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados enquanto objeto de pesquisa, descrevendo seus aspectos gerais e algumas das formas de se pensar sua existência frente às alterações nas relações entre Estado e sociedade civil ocorridas a partir do período de redemocratização da década de 1980 e da instauração da nova Constituição Federal.

O artigo se organiza da seguinte maneira: apresentação das principais características do processo de redemocratização no Brasil naquilo que se refere à arena legislativa; em seguida, será descrita a trajetória, de forma breve, da atuação política das organizações da sociedade civil; finalmente, apresentaremos a CLP e seus principais arranjos de funcionamento e efetividade. Além de estudos de importantes autores brasileiros, o tema será, ainda, cotejado a partir das teorias participativa e deliberativa da democracia.

1 O processo de redemocratização e a reformulação da arena legislativa

No Brasil, o processo de redemocratização, iniciado na década de 1980, deu-se em um contexto de crise internacional, transição política e veemente debate institucional. A Constituição de 1988 marcou a ruptura com os mecanismos institucionais autoritários que haviam sido instituídos com o golpe militar, em 1964, trazendo profundas transformações nas relações entre Estado e sociedade no país e, sobretudo, nos direitos sociais universais. O novo arranjo constitucional conferiu maior autonomia às entidades da sociedade civil, redefinindo, assim, seu papel político. Naquilo que se refere ao Legislativo, a despeito das profundas transformações oriundas no novo arranjo institucional que se instaurava à época, muitos de seus poderes permaneceram delimitados à ação do Poder Executivo, representando a manutenção

legal de sua preeminência. Entre as tutelas mantidas nas mãos do Executivo Federal estão o poder de editar medidas provisórias, o poder de veto, a prerrogativa de iniciativa exclusiva em determinadas áreas, entre outros (Figueiredo & Limongi, 1999).

Diante disso, tem-se que o processo decisório no Congresso Nacional é pelo chamado **presidencialismo de coalizão** (Figueiredo & Limongi, 1999), termo cunhado por Abranches (1988) em estudo pioneiro, referindo-se às coalizões interpartidárias na composição dos gabinetes. Além da composição dos gabinetes, o presidencialismo de coalizão está associado à capacidade de aprovação da agenda – do Executivo – no Legislativo, conformando o **poder de agenda** (Inácio, 2006; Santos, 2006).

De acordo com Inácio (2006), o poder de agenda é exercido por meio da restrição e seleção das alternativas em relação ao conteúdo e aos procedimentos considerados nos processos decisórios. Dessa forma, observa-se que, no Brasil, a separação de poderes confere ao Presidente da República “um conjunto de competências e prerrogativas institucionais, que lhe confere recursos e vantagens estratégicas na definição da agenda legislativa e uma forte influência sobre a produção legal” (Inácio, 2006, p. 170).

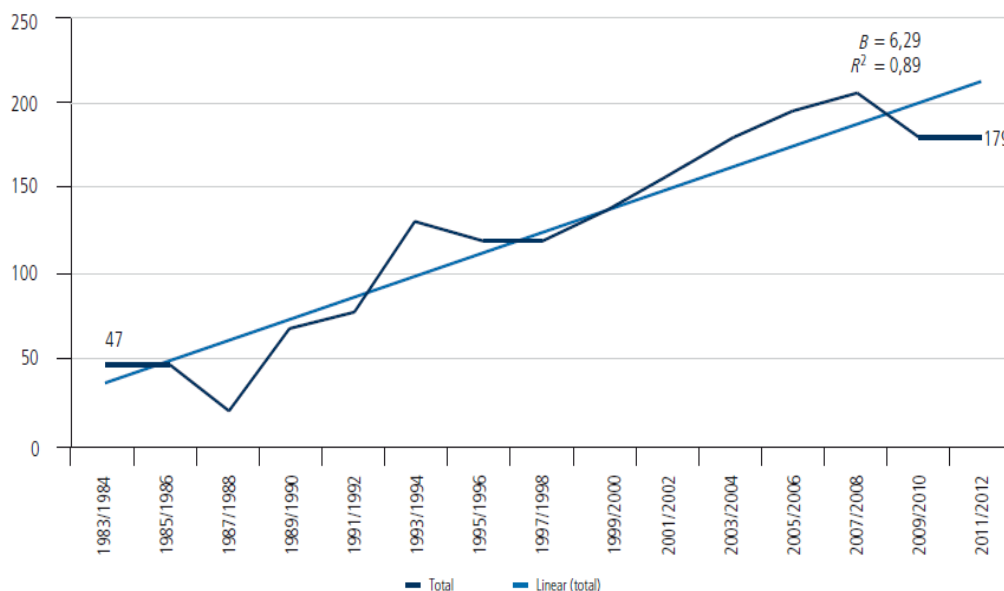
Ainda assim, a nova Constituição conferiu aos legisladores, frente ao Congresso Nacional, contribuir de modo efetivo na inserção de dispositivos normativos legais de políticas públicas, tendo em vista, sobretudo, o condicionamento à maioria absoluta para a derrubada do veto presidencial (e não mais de dois terços), o poder de sustar atos normativos providos pelo Executivo e a competência exclusiva em algumas matérias (Figueiredo & Limongi, 1995).

Santos (2014) aponta que, no Brasil, o papel da arena legislativa no sistema político é explorado pela área de *estudos legislativos*. Contudo, apesar dos esforços já realizados, tem-se debruçado pouco sobre a atuação dos grupos de interesse nesta arena, o que demonstra a relevância de tais abordagens para a compreensão das relações inter-governamentais, entre os poderes e a sociedade civil, bem como para a Ciência Política como um todo. O autor ressalta os trabalhos que abordam o papel das **comissões legislativas**, entre os quais figuram os estudos de Santos e Almeida (sobre o papel informacional das comissões), os de Mancuso e Santos (que abordam as comissões como espaços utilizados pelos grupos de pressão para embarrear proposições contrárias aos seus interesses) e o de Müller (que analisa o controle dos partidos sobre as comissões). Vale notar que, a exemplo de Pereira e Mueller (2000) e de sua **teoria da preponderância do Executivo**, os cursos de ação disponíveis aos legisladores no pós-88 se configuram, ainda hoje, como um desafio para a Ciência Política. Os autores abordam a capacidade legisladora do Executivo nacional, que possui meios e instrumentos institucionais suficientes para controlar as comissões parlamentares.

Para demonstrar a ampliação da arena legislativa como canal de vocalização dos interesses organizados e corroborar a ideia de que, após o arranjo legal instaurado em 1988, a sociedade civil passou a direcionar demandas para o parlamento, Santos (2014) apresenta a evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados. Uma vez que o cadastro não é obrigatório, o autor chama a atenção para o fato de não ser possível afirmar que represente com exatidão o número de grupos de interesses que atuam na Casa. Contudo, assessores parlamentares e lobistas sinalizam para as vantagens do cadastro. A frequência bianual - estabelecida para o recadastramento – permite observarmos a evolução do cadastro ao longo da série histórica.

A figura 1 demonstra o substancial crescimento da atuação dos interesses organizados no Congresso durante o período em tela: enquanto o biênio 1983-1984 registra o cadastro de 47 grupos, o biênio 2011-2012 conta com 1795 grupos.

Figura 1: Evolução do cadastro na Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados (1983-2012)



Fonte: Santos (2014).

Entre os anos 1980 e 1990, diversas empresas estabeleceram escritórios em Brasília, a fim de facilitar o **monitoramento** das atividades parlamentares. A partir de 1988, os grupos de interesse passaram a atuar na busca por influência no processo decisório, através da comunicação com o governo e do planejamento estratégico referente à consecução de seus interesses no Congresso Nacional e, sendo assim, observa-se que “o parlamento tem sido espaço de decisão e atuação política cada vez mais disputado” (SANTOS, 2014, p. 18).

Os primeiros anos após o início do processo de redemocratização demandaram, portanto, a ampliação dos espaços de debate entre governo e sociedade nas diversas esferas do poder. Assim, foram criados diversos conselhos, entre os quais se encontram, por exemplo, os conselhos tutelares, o Conselho Nacional de Saúde e o Conselho Nacional de Educação. É a partir desse contexto que surge, em 2001, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP-CD), que tem como documento constitutivo a Resolução 21 de 2001 (Burgos, 2007).

2 Organizações da Sociedade Civil no novo marco democrático

A década de 1980 traz como desafio central a necessidade de redefinição do papel do Estado, cuja credibilidade encontrava-se vulnerável diante, sobretudo, do fim do surto desenvolvimentista e do conseqüente fracasso do plano econômico. No âmbito da sociedade civil, grupos passaram a se articular com o objetivo de levar suas demandas para a pauta política, em um movimento de gradativa conquista de autonomia por parte dos diferentes setores sociais (Fausto, 1995). Embora as demandas sociais estejam condicionadas a interação entre os atores envolvidos, compreender de que maneira o Estado se organiza e se estrutura é essencial, dado que esse se constitui como

locus no qual se dá o debate de ideias e interesses, no qual se estabelecem os **conflitos** que orientam, em alguma medida, as decisões governamentais e se manifestam as possibilidades de **cooperação** entre governos, instituições e grupos sociais (Souza, 2006).

As relações e os conflitos gerados pela pluralidade de interesses que tangem a esfera pública suscitam, novamente, os impactos trazidos pela Constituição de 1988. O desenho federativo elaborado durante a Constituinte provocou a descentralização dos poderes ao conceder aos estados e municípios a tutela da tomada de determinadas decisões governamentais, notadamente de cunho local, além de previsão da participação da sociedade civil nessas esferas, de modo independente ao nível decisório. Todavia, a Constituição subordinou os entes federativos à União e suas decisões regulatórias, especialmente por não considerar suas desigualdades, sobretudo econômicas, tendo em vista a dependência fiscal da União (Souza, 2005).

Sendo assim, faz-se desafiador para os legislativos estaduais e municipais guiarem mudanças na agenda estabelecida pela esfera federal, dificultando, ainda, regulamentação dos mecanismos de participação da sociedade civil para o atendimento de demandas locais. Entre os entraves ao exercício da soberania popular está a ausência de leis orgânicas que abarquem a regulamentação da atuação e participação da sociedade civil, considerando a mesma como ente habilitado a propor, votar e vetar políticas públicas. Tal limitação é imposta pela ausência nos dispositivos constitucionais naquilo que se refere às normas que estabelecem o exercício do poder direto do povo (Souza, 2003). Somado a tal processo, tem-se, ainda, uma cidadania tutelada pelo assistencialismo e a crescente litigiosidade das relações entre os setores sociais (Boarin & Silva, 2015).

Dessa forma, a questão econômica se conforma como fator central, não ao que se refere, apenas, à análise dos gastos oriundos da implementação de políticas públicas, mas a respeito da informação acerca dos mecanismos que determinam o destino dos recursos governamentais para o atendimento das demandas da sociedade civil. A interação entre agentes civis e públicos ocorre na arena política, âmbito no qual as demandas nascidas na sociedade são levadas ao governo por meio de suas instituições mediadoras (movimentos sociais, ONGs, grupos de interesse, entre outros), deslocando o eixo da ação coletiva da sociedade civil para a sociedade política. Os múltiplos sujeitos que compõem o tecido social não possuem mecanismos e recursos para se constituírem, por conta própria, como uma força coletiva, havendo a necessidade de convergência de atuação em uma arena comum, qual seja, o Estado (Gohn, 2010).

Se dá, contudo, uma movimentação naquilo que se refere à normatização de procedimentos, regras e leis que constroem a arena de conflito na qual se expressam as diferentes demandas da sociedade civil. O Estado tem reavaliado a maneira pela qual se posiciona frente às questões sociais entendidas como frutos das desigualdades históricas presentes no tecido social. Dessa forma, o governo se volta para a avaliação de mecanismos de gestão das demandas sociais, enquanto a população demonstra interesse crescente na participação das decisões governamentais, bem como na elaboração de políticas que visem a amortização de determinadas questões sociais (Fernandes, 2002).

Nesse sentido, Fernandes (2002) afirma uma das vias de participação disponíveis à sociedade civil se constitui no estabelecimento do **terceiro setor**, sendo este o conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam a produção de bens e serviços públicos, isto é, aqueles que não estão voltados para a geração de lucros e que respondem por demandas coletivas. O terceiro setor se configura, portanto, como um viés democrático da participação civil, ampliando as possibilidades do exercício da

cidadania, resguardado o fato de que suas funções não substituem funções do Estado e os resultados possibilitados por suas práticas.

A respeito da participação da sociedade civil nas questões sociais, Gohn (2010) aponta que as ações coletivas deslocaram o foco dos agentes para as demandas sociais. Isso significa dizer que o eixo, antes na sociedade civil, volta-se para a sociedade política articulada, estando esta calcada naquelas normativas do Estado capazes de convergirem estes movimentos para o poder estatal, especialmente no plano federal. As demandas sociais passam, assim, a serem identificadas e atendidas de forma holística, permitindo, concomitantemente, que o Estado tenha maior controle sobre a esfera social.

Contudo, há consenso existente entre os estudiosos a respeito da insuficiência do sistema representativo enquanto meio de expressão da vontade popular. A participação assertiva da sociedade no processo legislativo pode despontar como uma via de enorme importância para a consecução do exercício democrático - mais direto ou, ao menos, mais intenso - do que o estabelecido pelo calendário eleitoral. A admissão constitucional da iniciativa popular pode, portanto, ser traduzida como um modo eficaz de contornar as distorções que delimitam as noções de **todo poder emana do povo e soberania popular**, cuja presunção de plenitude ainda carrega como expressão máxima e, para a maior parte dos cidadãos, exclusiva a participação no processo eleitoral ou, ainda, o voto (Souza, 2003).

A alternativa proposta por Souza (2003) está na prática de *lobbies* organizados pelos grupos que defendem seus direitos de forma mais sistemática, o que teria como efeito a assertividade da participação cidadã, uma vez que a Constituição de 1988 coloca o povo no centro das ações governamentais, indicando a ruptura com o ordenamento jurídico anterior. Grupos de interesse organizados produzem *lobby* para influenciar as decisões governamentais. Contudo, vale ressaltar que, embora a tradição pluralista da Ciência Política considere positiva a produção do *lobby*, do ponto de vista do equilíbrio das escolhas realizadas ao longo do processo decisório, de um modo geral, o *lobby* é tido como um problema para a democracia, devido, sobretudo, à corrupção no âmbito do sistema representativo (Santos, 2011).

Além disso, para Mancuso e Gozetto (2011), a regulamentação do *lobby* deve estar acompanhada por uma estratégia ampla, capaz de torna-lo mais equilibrado, virtuoso e ético. Para tanto, os autores destacam as seguintes iniciativas: a) fomento de uma cultura de integridade e de repúdio à corrupção; b) aplicação de mecanismos de controle internos e externos já existentes na administração pública; c) vigilância ativa da mídia, da oposição e dos cidadãos sobre os processos decisórios; d) incremento da participação pública nos processos decisórios e; e) incentivo aos lobistas no sentido da regulamentação da atividade, criando um código de conduta e um conselho de ética.

Ainda assim, para que a proposta de Souza (2003) atinja os objetivos pretendidos, deve-se considerar a desigualdade de recursos entre os grupos de interesse. Contudo, vale notar que o autor afirma que, para que essa norma se torne efetiva, os princípios constitucionalmente resguardados devem ser incorporados à rotina da população, pois, uma vez estando a manutenção dos direitos sociais arraigada como prática discursiva, faz-se necessário o exercício pleno dos direitos políticos. Seria esse, segundo o autor, o caminho para que fosse possível afirmar que o Brasil atingiu maturidade democrática.

Diante do exposto, considera-se que a CLP pode representar arena privilegiada para o exercício de participação política ao passo que a iniciativa popular ainda não alcança contorno normativo na forma de lei específica. Tendo em vista as colocações anteriormente descritas, circunscreve-se como um dos limites para a efetivação da CLP,

enquanto mecanismo por meio do qual é viável a sociedade participar das decisões políticas, o desconhecimento técnico-legal presente na maior parte da sociedade, afastada das normas que regem tal dispositivo. O esforço de mobilização – portanto, da transformação de agentes da sociedade em uma organização da sociedade – é comprometido pelo sistema, desacreditado pelo clientelismo, bem como pelo desconhecimento dos mecanismos disponíveis que se conformam como canais - mais - diretos de interação entre o governo e a população (Boarin & Silva, 2015).

3 A Comissão de Legislação Participativa

A democracia deliberativa se tornou uma das principais correntes alternativas à democracia liberal-pluralista ao tratar a política como **fórum**, e não como **mercado**, tendo Habermas (1995) e sua teoria que contempla os mecanismos da prática política como principal referência, destacando-se, também, Mansbridge e McFarland (MIGUEL, 2005; SANTOS, 2011). A democracia deliberativa acredita que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que a elas estão submetidos, por meio de debates públicos, rompendo-se, assim, com as concepções dos modelos de democracia elitista e liberal-pluralista e se posicionando como procedimentalistas. A democracia não é tida como método e sim um espaço no qual são permanentemente construídas as preferências, através de debates travados na **esfera pública** (MIGUEL, 2005).

De acordo com Santos (2011), as recentes formulações da teoria deliberativa não consideram os grupos como prejudiciais aos ideais democráticos. A articulação da sociedade civil na defesa de seus interesses é tida como imprescindível para o desenvolvimento das democracias. Entretanto, a **teoria da ação comunicativa** e o modelo de democracia deliberativa encontram limites em sociedades que apresentam grandes disparidades econômicas, políticas e culturais, sobretudo em três situações: nas quais as desigualdades sociais influenciam diretamente nos discursos e ações dos sujeitos; nas quais há um número elevado de cidadãos, dificultando a prática do debate amplo e; nas quais os mecanismos de deliberação pública contam com vieses, que favorecem determinados interesses em detrimento de outros, por razão econômica ou cultural (MIGUEL, 2005).

Nos anos 1970, em resposta aos debates sobre a democracia e a relação entre representação e participação política, começa a ser desenhada a teoria participativa da democracia, destacando-se as obras de Macpherson (1978) e Carole Pateman (1992). Para esses estudiosos, a democracia não está limitada ao recrutamento de líderes políticos ou à competição entre elites, pressupondo, antes, a participação dos cidadãos nas decisões coletivas. Macpherson (1978) critica a ideia de democracia limitada ao voto, colocando-se a favor da combinação entre partidos competitivos e mecanismos de democracia direta. A participação direta dos indivíduos deve ser estimulada, sobretudo, por meio do diálogo entre unidades associativas e **instituições públicas**.

Avançando sobre o debate estabelecido por Macpherson (1978), Pateman (1992) critica os modelos de democracia representativa elitista e concorrencial. De acordo com tal perspectiva, em uma sociedade participativa, o cidadão comum é capacitado para intervir no desempenho dos representantes e para avaliar o impacto das decisões por eles tomadas. Contudo, tanto Macpherson (1978) quanto Pateman (1992), pouco exploram sobre alguns dos traços fundamentais que marcam as sociedades modernas, a exemplo das desigualdades sociais enquanto produto da economia capitalista internacional (MIGUEL, 2005).

A Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, concedeu espaço à participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas. A participação,

entendida como elemento fundamental para o processo democrático, é fomentada por meio da criação de modelos participativos capazes de conferir ao cidadão protagonismo na esfera pública (Barbosa, 2013). Anastasia e Nunes (2006) afirmam que as atuais demandas relacionadas à representação política se constroem em torno da necessidade da consolidação de um Poder Legislativo que seja expressivo em relação à pluralidade presente na sociedade e capacitado para o incremento do debate público. A representação política é, assim, definida pelos autores como “o conjunto das relações estabelecidas entre os cidadãos e os governantes eleitos” (Anastasia & Nunes, 2006, p. 17). Os cidadãos são entendidos como os mandantes, enquanto os governantes são tidos como os mandatários, sendo os primeiros os detentores da soberania política que autorizam os segundos a agir em seu nome. Para Barbosa (2013):

Na sociedade moderna a representação constitui elemento fundamental para a Democracia. No entanto, ela, por si só, não é suficiente. É necessário mecanismos institucionais capazes de incluir a participação da sociedade civil no processo de produção de novas leis. Por conseguinte, o governo representativo se torna mais democrático quando se aproxima de forma dinâmica do cidadão (Barbosa, 2013, p. 24).

Sendo uma das comissões permanentes, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados foi criada como parte das propostas de aproximação entre o Legislativo e a sociedade, processo iniciado no contexto da redemocratização da década de 1980. A CLP foi de iniciativa do deputado federal Aécio Neves, então Presidente da Casa, identificando-se como segundo ator central no momento da criação da Comissão a também deputada federal Luiza Erundina, primeira presidente da CLP e importante formuladora e articuladora da criação da Comissão (Silva, 2009). A proposta de criação da Comissão foi aprovada com o apoio de todos os partidos políticos que à época se faziam representados na Câmara dos Deputados (Barbosa, 2013).

Assim, no ano de 2001, foi criada a CLP com o objetivo de promover a participação da sociedade civil organizada no processo de elaboração legislativa. A participação na CLP se dá por meio de entidades civis organizadas, ONGs, sindicatos, associações ou órgãos de classe, que apresentam suas sugestões legislativas diretamente à Comissão ou, disponibilizado em sua página na *internet*, por meio do Banco de Ideias, sendo este destinado às propostas individuais (Brasil, 2015). As exceções são os partidos políticos, organismos internacionais e órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União. A Comissão avalia as sugestões de iniciativa legislativa, trata de estudos e pareceres técnicos apresentados pela diversidade de organizações (Anastasia & Nunes, 2006; Lordêlo, 2009).

De acordo com Barbosa (2013), a CLP confere aos cidadãos três funções interligadas: aprendizado (sobre a relação entre interesse público e privado, bem como sobre o processo legislativo), aproximação da sociedade civil com as definições que afetam suas vidas e maior legitimidade do poder público junto à sociedade civil, dado que as sugestões aprovadas estão calcadas na participação política. O exercício da soberania popular se encontra contemplado em alguns dos dispositivos presentes na Constituição de 1988, notadamente o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. A CLP surge como uma forma de reconhecimento das limitações de aplicação de tais mecanismos, pois recebe e administra as propostas legislativas encaminhadas à Câmara por entidades da sociedade civil (Avritzer, 2006; Miola, 2009).

Algumas experiências inspiraram a criação da CLP, entre as quais se encontra, como referência principal, a Comissão de Petições do Parlamento Europeu. De um modo geral, as outras experiências nas formas de participação que influenciaram a

elaboração das diretrizes da CLP são provenientes das tradicionais democracias da Europa e dos Estados Unidos (Silva, 2009; Lordêlo, 2009). Assim, a CLP busca transpor os limites impostos a participação efetiva da sociedade na arena legislativa, participação esta, calcada na efetivação dos mecanismos de exercício direto do poder inscritos na Constituição Federal (Silva, 2009, p. 51).

São diversos os temas abarcados pelas sugestões legislativas encaminhadas à CLP: habitação, meio-ambiente, administração pública, criação de universidades federais, alterações em leis, entre outros (Lordêlo, 2009). Assim como a apontado por Lordêlo (2009), de um modo geral, os deputados das Comissões Permanentes se especializam nos assuntos referentes à sua área, cabendo aqui ressaltar que é parte das responsabilidades do Congresso Nacional incentivar a especialização parlamentar. Entretanto, tendo em vista sua situação singular, a CLP não comporta tal perfil de especialização, pois, ao passo que as Comissões temáticas realizam consultas junto à Consultoria Legislativa - no campo correspondente à sua atuação -, as sugestões encaminhadas à CLP são, como vimos, oriundas de áreas diversas. Sendo assim, ao realizar a consulta, o relator pode buscar informações sobre qualquer uma das vinte áreas de conhecimento compreendidas pela Consultoria, de acordo com a temática da proposta recebida (Lordêlo, 2009).

À sociedade civil organizada é tutelado emitir toda e qualquer sugestão que seja da competência das comissões permanentes, exceto a apresentação das seguintes sugestões legislativas: Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Requerimento para a Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e Sugestão de Proposta de Fiscalização e Controle (PFC). Estão vetadas, ainda, proposições de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Ministério Público, bem como aquelas da competência dos estados e municípios. A tabela 1 está baseada nas contribuições do estudo de Burgos (2007) e apresenta os tipos de propostas passíveis de serem apresentadas pela sociedade à CLP.

Tabela 1: Sugestões legislativas recepcionadas pela CLP

TIPO DE SUGESTÃO	DESCRIÇÃO
Projeto de lei complementar	Sugere a regulamentação de matéria para a qual a Constituição faz exigência expressa.
Projeto de Lei	Sugere disciplinar assuntos próximos à legislação ordinária ou comum.
Projeto de Resolução	Sugere a alteração do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
Requerimento solicitando Audiência Pública	Sugere a realização de audiência pública com entidades da sociedade civil que contribuam para o debate das proposições.
Requerimento solicitando depoimento de cidadão ou autoridade	Solicita o depoimento de autoridade ou cidadãos para debaterem proposições na Comissão.
Requerimento de convocação de Ministro de Estado	Sugestão para convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos previamente determinados, no documento da convocação.
Requerimento de informação a Ministro de Estado	Requerimento encaminhado pela Mesa da Câmara dos Deputados para solicitar informações aos Ministros de Estado, aos representantes de órgãos hierárquicos ou entidades vinculadas ao Ministério, sempre

	direcionado ao titular da Pasta.
Projeto de Decreto Legislativo	Espécie de veto legislativo que suspende a aplicação de regulamentos e normas originadas do Poder Executivo nos quais possam ter existido excessos no uso do poder de regulamentar por parte da administração federal.
Projeto de código ou de consolidação	Sugere alterações diversas a textos legais relativos a um mesmo assunto. Exemplos: Código de Defesa do Consumidor, Consolidação das Leis do Trabalho, Códigos Pena, Civil, etc.
Proposta de emenda à Lei Orçamentária e a seu Parecer Preliminar	Propostas que permitem sugerir despesas e investimentos por parte da União a serem inclusos no Orçamento Geral da União.
Proposta de emenda ao Plano Plurianual	Propõe alterações ao Plano plurianual – PPA.

Fonte: Adaptado de Lordêlo (2009).

A assertividade da atuação das organizações da sociedade civil na CLP pode ser pensada a partir do Selo de Participação Legislativa, que tem como principal objetivo a divulgação do trabalho da Comissão, bem como homenagear as organizações que dela participam. A tabela 2 se refere ao Selo do ano de 2014 e traz as categorias, com suas respectivas descrições, e as organizações homenageadas. O selo 2014 conferiu prêmios às organizações que participaram junto à CLP-CD entre os anos de 2001 e 2014 em quatro categorias.

Tabela 2: Selo de Participação Legislativa de 2014

CATEGORIAS	ORGANIZAÇÕES VENCEDORAS
Categoria I: Entidades que apresentaram o maior número de sugestões na CLP desde 2001	Associação Comunitária do Chonin de Cima – ACOCCI; Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA; Conselho Social de Estrela do Sul – CONDESESUL
Categoria II: Entidades que tiveram o maior número de sugestões aprovadas na CLP desde 2001	Associação Comunitária do Chonin de Cima – ACOCCI; Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA; Conselho Social de Estrela do Sul – CONDESESUL;
Categoria III: Entidades cujos eventos apresentaram o maior número de participantes desde 2001	Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – ABLGT; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Saúde – CNTS; ONG SOS Segurança dá Vida
Categoria IV: Entidades indicadas por trabalhos relevantes para o País:	Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE; Movimento Xingu Vivo para Sempre; SOS Mata Atlântica.

Fonte: Brasil (2015).

Com base nos dados extraídos por meio do Selo de Participação Legislativa do ano de 2014, é possível notar que os grupos de minorias – classificados, de um modo geral, junto aos grupos de direitos humanos (Lordêlo, 2009) – são aqueles que participam mais assertivamente junto à Comissão. São eles: Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABLGT) e Movimento Xingu Vivo para Sempre. Também figuram a premiação a Associação Comunitária do Chonin de Cima (ACOCCI),

Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), Conselho Social de Estrela do Sul (CONDESESUL) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Saúde (CNTS). Entre as ONGs, estão a SOS Segurança dá Vida e a SOS Mata Atlântica.

As entidades a apresentar o maior número de sugestões (Categoria I) entre os anos de 2001 e 2014 foram as mesmas a obter o maior número de aprovações em suas sugestões (Categoria II) na Comissão – ACOCCI, CFEMEA e CONDESESUL -, o que sugere uma relação causal entre participação e efetivação quanto ao atendimento de demandas. Alertamos, entretanto, para a necessidade da observação das especialidades de cada uma dessas organizações, dada a possibilidade dos resultados estarem influenciados por outros fatores, entre os quais destacamos recursos relativos, acesso à informação, aos próprios parlamentares, corresponderem à causas sensíveis ao debate e opinião públicos, manutenção de agentes para acompanhamento diário no Parlamento, entre outros (Boarin & Silva, 2015).

Nesse mesmo sentido, podemos afirmar que, entre as organizações da sociedade civil, há aquelas que, por possuírem relações diretas com parlamentares, membros do Poder Executivo e estruturas mais formalizadas – a respeito de suas relações com o Estado -, podem atuar diretamente nas Comissões temáticas e no plenário, o que posiciona a CLP como um mecanismo de pouca utilidade quando se trata da consecução dos interesses organizados. Isso significa dizer que, para aquelas organizações que contam com sucesso na organização da ação coletiva e que são mais bem estruturadas, não parece ser necessário canalizar suas demandas via CLP, dado que conseguem fazê-lo de forma direta, isto é, junto aos parlamentares e às Comissões temáticas (Boarin & Silva, 2015).

Voltando ao Quadro 2, observamos que a Categoria III se refere às entidades cujos eventos apresentam o maior número de participantes. A Categoria premiou a ABLGT, a CNTS e a SOS Segurança da Vida, entidades que demandam uma análise mais cuidadosa. Vale ressaltar, porém, que o elevado número de participantes engajados politicamente sugere que estes são movimentos oriundos de setores que, embora ainda lutem pelo reconhecimento de seus direitos sociais, já contam com reconhecimento social. O reconhecimento social, por sua vez, é responsável pela legitimação de suas pautas e pela identificação das mesmas como sendo o interesse público (Boarin & Silva, 2015).

O mesmo ocorre com a Categoria IV – entidades indicadas por trabalhos relevantes para o país –, que premiou a AJUFE, o Movimento Xingu Vivo para Sempre e a ONG SOS Mata Atlântica. É possível inferir que as últimas duas organizações citadas apresentam trabalhos que vem sendo desenvolvido por longo período e, por esta razão, mobilizam diversos agentes, organizam e estruturam sua ação. Já a AJUFE se refere à uma categoria profissional de forte expressão, qual seja, a dos juízes federais, atores possuidores de recursos estratégicos, tais como dinheiro e informação. Podemos verificar que esta última instituição nos aparece como exceção ao perfil das organizações que procuram a CLP para legitimar publicamente suas demandas (Boarin & Silva, 2015).

Conclusão

A Ciência Política se desenvolve na direção da ininterrupta demanda explicativa oriunda dos fenômenos das modernas sociedades liberais. Nesse sentido, surgem as teorias deliberativa e participativa da democracia. Embora, no Brasil, possamos contar com uma considerável literatura, sobretudo na área de estudos legislativos, que

contemple o tema da participação da sociedade civil no âmbito do Poder Legislativo, são poucos os trabalhos que têm a CLP como principal foco de pesquisa. Se, por um lado, tal quadro representa um desafio para aqueles que desejam compreender o funcionamento e os efeitos da Comissão, por outro, ela surge como interessante tema de estudo, sugerindo a necessidade de integrá-lo à agenda de pesquisa.

O principal objetivo desse trabalho foi analisar a participação da sociedade civil organizada na CLP da Câmara dos Deputados. Para tanto, expusemos as considerações presentes na literatura especializada naquilo que se refere à participação política da sociedade civil, sobretudo na construção de políticas públicas, tendo como marco o arranjo legal instaurado nos anos 1980. Também procuramos situar a experiência possibilitada pela CLP nas concepções participativa e deliberativa da democracia. Buscamos, ainda, explorar o Poder Legislativo como arena privilegiada na interação entre Estado e Sociedade Civil. Apresentamos a CLP a partir do contexto de sua criação, seus objetivos centrais, entre outros aspectos. A intenção central foi avaliar em que medida a CLP cumpre o papel de canal institucional por meio do qual as organizações possam expressar seus interesses e participar do processo político.

Anastasia e Nunes (2006) alertam para a necessidade da instituição de “canais permanentes, institucionalizados e deliberativos de interação entre as instâncias de representação e de participação política” (Anastasia & Nunes, 2006, p. 26). Naquilo que se refere à CLP, tem-se que a experiência proporcionada por sua criação aproxima as organizações da sociedade civil dos congressistas ou, ainda, a participação da representação, fomentando a representação política formal, tendo em vista a ampliação dos canais institucionalizados de expressão dos interesses organizados (Barbosa, 2013).

Sistematizamos as principais conclusões observadas nesse estudo: a) é insuficiente analisar a participação das organizações na CLP sem que, antes, sejam investigadas suas trajetórias – em termos de formação, organização e de suas relações junto ao poder público; b) o mesmo se dá naquilo que se refere à recepção de sua área temática – minorias, meio ambiente, religião, entre outros – junto à opinião pública, tendo em vista que temas sensíveis e correntes no debate popular, de um modo geral, podem receber tratamento diferenciado nas arenas estatais e; c) é de grande importância compreender de que maneira os recursos relativos de uma determinada organização são capazes de influenciar sua atuação na Comissão. Se grupos organizados de empresários, agricultores ou médicos, por exemplo, não figuram entre aqueles que mais participam da Comissão, é possível sugerir que possuem outros canais de vocalização de seus interesses, mais diretos, tais como as Comissões temáticas ou junto aos próprios parlamentares (Boarin & Silva, 2015).

Além disso, os grupos de interesse que possuem preferências específicas tendem a especializar sua atuação política e, assim, alcançar variadas frentes de pressão na arena legislativa. As organizações que representam os interesses de minorias, por outro lado, figuram entre aquelas que mais participam da CLP-CD, sugerindo que são mais estreitos os acessos a canais de expressão mais diretos. O mesmo pode ser pensado para associações de moradores e organizações que se referem ao meio ambiente (Boarin & Silva, 2015). Nesse sentido, tendo em vista as desigualdades, sobretudo em termos de recursos, dos grupos que compõem a sociedade civil, é válido afirmar que a CLP se coaduna com a ideia de promoção da participação por meio de uma instituição política, qual seja, o Poder Legislativo, o que leva à afirmativa de que a Comissão se posiciona como espaço de participação e deliberação situado no escopo do alargamento dos canais democráticos.

A CLP, assim, constitui-se em um esforço voltado para o atendimento das demandas da sociedade, por meio de uma participação política que ocorra de forma

mais direta que o sistema representativo atual tem oferecido. Ao seu lado, existem alguns mecanismos de poder político oriundos da sociedade civil organizada, como o Orçamento Participativo e outras incipientes iniciativas de consulta popular. Contudo, tais dispositivos estão condicionados à disposição do Legislativo, independente do ente federativo, para sua realização, notadamente a consulta popular. Ambos, ainda, dizem respeito às pautas já estabelecidas pelo Estado, algumas vezes em condições que se quer passaram por algum tipo de mobilização dos cidadãos.

Entretanto, a despeito do avanço que a CLP representa, não é possível afirmar a eficiência prática, ou seja, o nível de satisfação das entidades que a buscaram para incorporar suas demandas à uma agenda política. Afirmamos, com base nas suas disposições institucionais, que este mecanismo não garante que os interesses da sociedade sejam atendidos, sendo, antes, uma espécie de filtro submetido à ação governamental, limitada pela competitividade eleitoral e aos agentes que possuem mais recursos relativos, bem como à capacidade do Poder Executivo de legislar e definir a agenda pública (Boarin & Silva, 2015). Seus efeitos, ainda aparentemente restritos à pedagogia política, indicam que é longo o caminho da normatização da participação, sendo esta, por sua vez, progressivamente incorporada como forma privilegiada – por parte da sociedade civil organizada -, dado que apresenta maior proximidade às esferas de decisão governamental e, uma vez na agenda, levando determinados temas – antes marginalizados - a conquistar respaldo institucional.

Diante do exposto no presente trabalho, ressaltamos a necessidade de alargar a CLP como um campo de estudo, uma vez que são poucas as produções que dão destaque a este mecanismo de participação política, sendo de grande importância a mensuração da eficiência da apresentação de demandas e, sobretudo, do atendimento das mesmas. A Comissão pode ser analisada em trabalhos que pretendam compreender o papel do Poder Legislativo no processo de elaboração de políticas públicas, o papel das comissões e a participação cidadã no Congresso. No cabível ao presente artigo, é possível afirmar que a institucionalização da participação da sociedade civil no processo decisório é, ainda, horizonte distante e que carrega consigo a perspectiva do avanço da democracia no país.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. H. H. de. **Presidencialismo de Coalizão**: o dilema institucional brasileiro. Dados, v. 31, n.1, p. 5-34, 1988.

ANASTASIA, Fatima; NUNES, Felipe. A Reforma da Representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (organizadores). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (organizadores). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____; WAMPLER, Brian. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições. In: COELHO, Vera Schattan P., NOBRE, Marcos (organizadores). **Participação e Deliberação**: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo. Ed. 34, 2004.

BARBOSA, Sandro Ferreira. **Sociedade Civil e Processo Legislativo: A Experiência da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados de 2001 a 2012**. UNB. Brasília, 2013.

BOARIN, P.; SILVA, V. **Participação no Brasil: a sociedade civil na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados**. Trabalho apresentado na Semana de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp>>. Acesso em: fev. 2015.

BURGOS, Cristiano de Castro. “**O Processo de Participação da Sociedade Civil na Elaboração de Políticas Públicas: a experiência da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados de 2001 a 2005**”. Dissertação de Mestrado. UNB. Brasília, 2007.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3 ed. ver. Porto Alegre: Globo, 1976. 2 v.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1995.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Mudança Institucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, 1995, pp. 175-200.

_____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro. Ed. FGV. 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova, São Paulo, n. 36, 1995.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

INÁCIO, Magna. Poderes de Agenda do Presidente. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (organizadores). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

LANDIM, Leilah. (Org.). **Ações em sociedade: militância, caridade, assistência, etc.** Rio de Janeiro: Nau Editora, 1998.

LIMA, Marília Migliorini de Oliveira. “**Grupos de Interesse e Legislativo: A Atuação do Empresariado na Política Comercial Brasileira**”. Dissertação de Mestrado. USP. São Paulo, 2011.

LORDÊLO, Tenaflae da Silva. **A Comissão de Legislação participativa**: uma análise do *site* da comissão e suas ferramentas de interação. Dissertação de Mestrado. UFBA. Salvador, 2009.

MACPHERSON, Crawford. B. **A Democracia liberal**: origens e evoluções. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. **Lobby**: instrumento democrático de representação de interesses? Ano 8.número 14.1º semestre de 2011.Orga nicom.

MIGUEL, Luiz Felipe. **Teoria Democrática atual**: esboço de mapeamento. BIB, São Paulo, n. 59, semestre 1, 2005.

MIOLA, Edna. **A deliberação online em ambientes institucionais. Um estudo do Fórum de Discussão do Portal da Câmara dos Deputados**. Contemporânea, vol. 7, nº 2. Dez. 2009.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do Poder Executivo**. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. RBCS Vol. 15 no 43 junho/2000.

SANTOS, Fabiano. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (organizadores). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SANTOS, Manoel Leonardo W. D. **O Parlamento sob Influência**: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados. Tese de Doutorado. UFPE. Recife. 2011.

_____. **Representação de interesses na arena legislativa**: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Governabilidade e democracia natural**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007.

SILVA, Artur Sinimbu. **Novas arenas na disputa em torno da construção democrática no âmbito da Câmara dos Deputados**: a Comissão de Legislação Participativa e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Dissertação de Mestrado. UBN. Brasília, 2009.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. In: Revista Sociologia Política, 24, p. 105-121, jun. 2005.

_____. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. In: Sociologias, ano 8, n. 16, p. 20-45. Porto Alegre. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. acesso em: 03 mar. 2015.

SOUZA, Leonardo Barros. **Iniciativa popular**. São Paulo: IBCCRIM, 2003.