

JUVENTUDE NA PAUTA: DEMANDAS DA SOCIEDADE CIVIL E PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE JUVENTUDE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Luã Gabriel dos Santos¹

Maria Dolores Lima da Silva²

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.

Ejes temáticos: Participación, representación y actores sociales.

¹ Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Pará (UFPA) – luagabriel@mundica.org

² Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Vice-Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Pará (UFPA) – mdls@ufpa.br

RESUMO

A redemocratização brasileira favoreceu o surgimento de diversas associações civis, bem como o florescimento de novas pautas reivindicatórias pela garantia de direitos e ampliação da cidadania, o que possibilitou a criação de novos arranjos institucionais participativos como os Conselhos e as Conferências temáticas, que vocalizam as preferências da sociedade civil e conduzem à formulação de políticas públicas. Atualmente o Brasil possui mais de 50 milhões de jovens, aproximadamente 30% da população nacional, que demandam dos representantes políticos pautas específicas às suas necessidades. O presente trabalho tem a intenção de discutir a representação informal da juventude no âmbito do Conselho e das Conferências Temáticas e sua conexão com a representação tradicional, expressa por meio de proposições legislativas, como forma de identificar as complementariedades entre a pauta da sociedade civil e a consolidação dessas preferências no Congresso Nacional. A condução do estudo é feita a partir da abordagem neoinstitucionalista com análise documental das decisões tomadas no âmbito participativo do Conselho e das Conferências de juventude e as proposições legislativas que tramitaram na Câmara dos Deputados no período de 1989 até o presente.

ABSTRACT

Brazilian democracy favored the emergence of various civil associations, as well as the flourishing of new reivindicatórias guidelines for ensuring rights and expansion of citizenship, which allowed the creation of new participatory institutional arrangements such as the Councils and thematic conferences, which vocalize preferences civil society and lead to the formulation of public policies. Brazil currently has more than 50 million young people, about 30% of the population, who demand political representatives of specific guidelines to their needs. This paper intends to discuss the informal representation of youth within the Council and the Thematic Conference and its connection with the traditional representation, expressed through legislative proposals, in order to identify complementarities between the agenda of civil society and the consolidation of these preferences in Congress. The conduct of the study is made from the neo-institutionalist approach to documentary analysis of the decisions taken in the Council under participatory and youth conferences and legislative proposals that were processed in the House of Representatives from 1989 to the present.

JUVENTUDE NA PAUTA: DEMANDAS DA SOCIEDADE CIVIL E PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE JUVENTUDE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

1. Introdução

A democracia, desde as primeiras experiências práticas há mais de vinte séculos, tem-se reinventado e adaptado às demandas insurgentes. Com esta longa jornada histórica, é certo que o processo de expansão e consolidação democrática é de um predicado púbere, a considerar que a queda dos regimes absolutistas ocorreu apenas há três séculos e que neste decurso foram testemunhadas ondas democráticas (Huntington,1994), mas também ondas reversas em direção à regimes autoritários. Portanto a trajetória democrática persiste em direção ao desconhecido, sempre se resignificando.

Um dos principais trunfos da contemporaneidade deve-se ao aprofundamento do caráter liberal³, por assim ampliar a cidadania política. Embora a democracia do presente não consista tal qual Rousseau (2002) idealizou em seu contrato, ou seja, de modo que os indivíduos participem diretamente de todas as decisões públicas, é indispensável admitir que fora a partir do advento dos governos representativos que a democracia se firmou enquanto prática política e, paradoxalmente, possibilitou maior inclusão, rematando ao passar dos anos as restrições socioeconômicas e de gênero de outrora.

O sistema representativo, com seu método de seleção de indivíduos autorizados pelo sufrágio a tomar decisões coletivas, alcançou estabilidade em significativa quantidade de nações, especialmente com o fim da guerra fria. Por outro lado, o triunfo da democracia no pós-guerra veio acompanhado de certo tensionamento, motivado por indagações originadas da agenda reivindicatória de movimentos sociais pela ampliação da participação popular, tendo como base a ideia de que os indivíduos e as instituições governamentais não podem ser considerados isoladamente, à vista disso, tais movimentos passaram a expressar o sentimento de que a existência de instituições representativas a nível nacional, per se, não basta à democracia (Pateman, 1992).

³ O que foi qualificado por Sartori como a teoria e a prática da defesa jurídica, através do Estado constitucional e da liberdade política individual, em oposição ao que o autor classificou como *liberismo*, esta por tratar de liberdade econômica.

Os questionamentos conduziram à intensas reflexões a respeito da qualidade dos regimes democráticos nos mais variados ambientes, seja na academia, nos governos ou até na sociedade civil organizada, o que conduziu, ainda nos anos sessenta, à adoção de práticas cotidianas de democracia semi-direta, como a promoção de plebiscitos, referendos e iniciativa popular, em democracias consolidadas do hemisfério norte (Lavalley; Vera, 2011).

O Brasil tem a inauguração de suas práticas participativas no final dos anos oitenta, especialmente com advento da nova constituição cidadã, com a previsão de uma série de institucionalidades que privilegiavam a participação, possibilitando dessa forma o exercício pleno da cidadania.

A partir da Constituição de 1988, foi garantida maior liberdade aos cidadãos para interferirem nas ações governamentais, para além da forma tradicional de representação, com mecanismos de participação semi-direta ou extraparlamentar. Tais instrumentos de participação contemplados na Constituição Cidadã são os exemplos claros, possuindo expressão tanto direta, como o caso da iniciativa popular, do referendo e do plebiscito, como delegativa, como os conselhos gestores de políticas públicas.

No que concerne à participação da juventude brasileira nas esferas públicas, fora desencadeado um processo desde o ano 2003, inicialmente com a criação de uma comissão especial na Câmara dos Deputados, que contou com uma série de audiências públicas estaduais e uma nacional, com objetivo de colher subsídios para políticas públicas. Entretanto, bem antes disso, movimentos sociais e organizações juvenis articularam uma série de encontros e fóruns temáticos, que possibilitou tanto a criação desta comissão especial, quanto a consolidação de uma política nacional pra juventude no plano do poder executivo, tendo a consolidação da Secretaria Nacional, do Conselho Nacional e da Conferência Nacional de Juventude, a partir de 2005.

Esta investigação pretende analisar e discutir a representação extraparlamentar da juventude brasileira gerada a partir dos novos arranjos institucionais participativos, bem como a representação de tipo formal, ou tradicional, exercida pelos parlamentares da Câmara dos Deputados, observando assim suas proposições referentes à juventude, com vistas a identificar a complementariedade entre as agendas da sociedade civil com as agendas do parlamento brasileiro, tendo como norte às pautas referente à juventude.

2. Democracia e as tensões teóricas sobre participação e representação.

É possível que democracia e participação tenham sido referências sinônimas em algum momento do passado. Pelo menos ao revisitar experiências de povos antigos, nos deparamos com práticas e instituições que possuíam em seu âmago a participação direta nos assuntos que diziam respeito à coletividade. As evidências históricas indicam que as primeiras experiências democráticas tenham surgido há pelo menos vinte e cinco séculos, em sociedades tribais agrárias, quando os homens ainda sobreviviam em pequenas comunidades nômades e organizavam-se socialmente num sistema que matinha uma lógica de igualdade em que possibilitava a participação na tomada de decisões convenientes ao grupo (Dahl, 2001).

Aos atenienses fora atribuído o título de pioneiros da democracia, por terem sido estes os precursores da expressão etimológica e também da difusão das práticas democráticas. O modelo ateniense é de certa forma, ainda hoje, intrigante por conta do estabelecimento de método em que os cidadãos⁴ tinham oportunidade de participar ativamente da administração da cidade. Entretanto, na medida em que territórios se expandiram e a população ampliou numericamente, o modelo helênico passou a ser inviável, pois as assembleias de antes não suportavam a quantidade de cidadãos ou então as distâncias já não permitiam mais a participação integral de outrora. Isto fez com que a democracia fosse sufocada por um longo período, até o seu reaparecimento na era das revoluções, sob a alcunha de sistema representativo.

Desde então, no campo da teoria democrática, tem-se multiplicado discussões que justificam teses favoráveis ou contrárias à participação das pessoas em regimes democráticos. É possível destacar como marco deste intenso debate, os escritos do suíço Jean-Jacques Rousseau, considerado como expoente do que alguns convencionaram chamar de teoria democrática clássica (Schumpeter, 1961; Pateman, 1992; Pitkin, 2006). Rousseau (2002) era contratualista, mas diferentemente de Thomas Hobbes, advogou por um pacto em sentido democrata, pois não defendia uma autoridade única e inquestionável, mas a existência de um corpo político que fosse submisso à vontade geral em lugar de uma vontade particular. A sua formulação de contrato social, dessa forma, teve como

⁴ Cumpre salientar que nas experiências clássicas de democracia havia um limite na participação, garantida apenas aos cidadãos, formada majoritariamente por homens adultos e livres, o que excluía dos processos decisórios as mulheres, os escravos e os estrangeiros. Entretanto, sem entrar no mérito dos limites à participação deste período, é necessário esclarecer que os assuntos mais importantes da cidade eram debatidos e deliberados por todos os cidadãos, como por exemplo, a distribuição dos cargos públicos, que em sua maioria ocorria por meio de sorteio, possibilitando assim que qualquer um viesse a assumir.

fundamento a ideia de que o estabelecimento das sociedades se deu a partir da oposição aos interesses particulares e, neste sentido, somente a vontade geral seria capaz de “dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição que é o bem comum” (p.43).

Segundo o contrato rousseauiano, a formação das sociedades deve-se ao bem comum, posto que, não existiria nenhuma coletividade se, entre os indivíduos que dela fazem parte, não houvesse um único ponto do qual todos os interesses convergissem. Portanto, o ato de associação desses indivíduos gerou no lugar da pessoa individual de cada contratante, um corpo moral e coletivo em que findava a liberdade natural e o direito ilimitado de outrora, para o estabelecimento de um novo estatuto, de liberdade civil, em que todos os indivíduos passam a ser iguais e usufruem dos mesmos direitos.

Rousseau (2002) também diferenciou a relação entre a vontade de todos e a vontade geral, sendo àquela a soma de todas as vontades individuais e, portanto, particulares. Quando dessas vontades individuais reunidas são retirados os excessos e as faltas que as destroem mutuamente, resta como soma das diferenças o que o autor caracterizou como vontade geral, que neste caso diz respeito àquilo que une os indivíduos na sociedade, que é o interesse comum.

A forma como as sociedades alcançam a vontade geral é a partir do exercício da soberania, ou seja, quando os indivíduos participam direta e livremente nos negócios públicos, sem que haja nenhuma autoridade superior a ponto de originar servidão de muitos por alguns. Para o autor, a submissão deve ocorrer unicamente em relação à vontade geral e não à vontade particular de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos, demonstrando uma clara oposição ideológica aos modelos contratuais absolutistas ou aristocráticos. Dessa forma, os próprios indivíduos são responsáveis pela formação do corpo soberano, que por sua vez determina o modo de funcionamento da máquina política, através da ação deliberativa dos cidadãos em busca do bem comum.

Governo, neste caso, foi definido como um corpo administrativo do Estado, que é funcionário do soberano, ou seja, da vontade geral dos cidadãos, e que por esta razão é um órgão limitado pelo poder do povo, não possuindo autonomia, nem poder absoluto. Note-se que a visão de Rousseau era tão extremada com relação à participação direta, a ponto de conceber soberania como algo inalienável e indivisível, não cabendo, portanto, a ninguém senão ao próprio indivíduo, tomar a decisão, pois como afirmava o próprio, uma vontade não se representa:

“A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes.” (p. 131)

No modelo democrático de Rousseau não há espaço para a representação, pois as próprias leis devem ser aprovadas e ratificadas pelo povo, tornando-se nulas, caso contrário. Portanto, os deputados cumprem papel secundário, considerados no máximo como comissários do povo, já que para o mesmo, uma vontade particular não pode representar a vontade geral. Quanto ao sistema representativo, o autor fora categórico em alegar que a população é iludida por uma falsa liberdade, sendo livre tão somente em tempos de eleição para os membros do parlamento, pois na sequência da escolha dos representantes a população retorna à condição de escravos.

Ainda que os ideais de autogoverno de Rousseau tenham influenciado os revolucionários franceses por uma sociedade igualitária, libertária e fraterna, a verdade é que não existem relatos de sucesso sobre a implantação de sistemas democráticos de governo com participação exclusivamente direta. O próprio autor do contrato social compreendia muito bem as dificuldades no estabelecimento de tal sistema, tendo dito inclusive, que somente um povo formado unicamente por deuses se governaria democraticamente, dado o perfeccionismo exigido para tal empreitada.

O sistema representativo foi que prosperou tanto em teoria, quanto na prática democrática, alcançando o seu ápice especialmente no pós-guerra, quando os países aliados passaram a difundir propaganda que possuía como alvo conter o avanço do bloco socialista, que por sua vez passara a ser associado a formas totalitárias em decorrência de experiências como a república de Weimar e da União Soviética.

A presença popular na política transformou-se em motivo de ameaça à manutenção de regimes democráticos, pois segundo a vista de alguns analistas da época, o excesso de participação havia sido o principal responsável pela emergência do nazismo. Bobbio (2009), por exemplo, chegou a afirmar que o fracasso dos governos democráticos residia no “excesso de democracia”. Diante disso, a participação que outrora era central transfigurou-se em direção ao polo periférico e os indivíduos passaram a participar de modo indireto.

Logo uma nova vertente do pensamento democrático se tornou hegemônico: o elitismo democrático. Para Schumpeter (1961), principal expoente desta corrente, o conceito expresso na filosofia democrática do século XVIII, cujo arranjo democrático estava baseado na tomada de decisões tendo como fim o bem comum, é completamente equivocado. Isto porque a maneira de

fazer funcionar tal arranjo é comprometida quando se conclui da impossibilidade em estabelecer um bem comum singular, haja vista a maneira diversa que os indivíduos e grupos concebem – cada qual, em seu universo – o seu próprio bem comum.

Joseph Schumpeter dedicou-se em formular uma teoria democrática que expressasse a política real e, portanto, com reflexões que fossem além do idealismo e normativismo clássico. Por conseguinte, o autor afiançou como irreal o modelo democrático que tinha como base a vontade geral, em razão de a soberania popular e a essência da vontade geral constituírem-se como um conjunto indeterminado de impulsos vagos. Esta é a razão pela qual os políticos profissionais ocupam lugar de destaque em sua análise, pois segundo suas assertivas, a maioria das pessoas não sabe determinar o que efetivamente é melhor para elas quando se trata de questões públicas.

O autor definiu seu método democrático como “um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (Schumpeter, 1961, p.321). Dessa forma, o processo participativo ocorre através da escolha de indivíduos e/ou grupos em disputa pela preferência dos eleitores. Sendo assim, os governos deixam de ser construídos pelo povo, como apresentado no formato clássico, e passam a ser concebidos como um espaço de disputa pela autorização para governar.

Vale reforçar que a justificção à participação indireta reside em alegações de que a maioria dos indivíduos não gosta de participar, não entende sobre os assuntos públicos e, conseqüentemente, não sabem tomar as decisões adequadas, sendo necessário que autorize outro indivíduo a decidir por si em matéria política. Nesta ordem que Anthony Downs (1999) resumiu um governo democrático como sendo escolhido periodicamente por meio de eleições populares, em que grupos divergentes competem para controlar o aparato de governo.

Neste sistema, os eleitores são movidos por uma racionalidade que conduz no sentido da elaboração de uma classificação de prioridades, que são relacionadas às proposições dos grupos que disputam pelos lugares de poder. A partir desse ranking, a melhor proposta ou candidatura à vista do interesse do eleitor é que receberá ao final a confiança do voto na urna. A relação estabelecida por Downs (1999) pode ser comparada à dinâmica do mercado, em que consumidores (eleitores) buscam por produtos (candidatos) que atendam aos seus interesses e necessidades.

De acordo com a acepção de Dahl (2012), o enredo democrático moderno carece basicamente de dois elementos ou eixos: a liberalização, representada pela existência de grupos opositores, e a participação, neste caso sendo a garantia do sufrágio universal. Trata-se, por tanto, de uma definição que reafirma a operacionalização democrática em período eleitoral. Por esta razão que o próprio autor justificou a substituição do termo democracia por poliarquia, por esta se tratar de empiria e àquela de um ideal, que parece bem distante de ser colocada em prática.

Para a corrente que ficou conhecida como hegemônica, ao procedimento eleitoral foi creditado o momento mais importante nos regimes democráticos. Assim sendo, o que antes havia sido fundado no poder exercido diretamente pelo povo, foi deslocado para o exercício indireto executado apenas por alguns. O valor de soberania popular transfigurou-se num mito clássico a partir das inúmeras fundamentações elitistas, como da impossibilidade de participação universal, da diversidade ideológica e cultural das sociedades modernas, da incapacidade técnica da maioria dos indivíduos em assuntos públicos, além de tantas outras inabilidades, restando à maioria da população apenas a alternativa eleitoral.

Porém, em paralelo a estes efeitos de consolidação da democracia representativa, em sentido contrário, o vocábulo participação revê sua reafirmação, a partir de determinados grupos estudantis e movimentos sociais que passaram a reivindicar por mais participação em várias partes do mundo (Pateman, 1992), forçando assim a introdução do debate referente à inovação ou reinvenção democrática nos mais variados ambientes de discussão, como academia, governos e na própria sociedade civil.

As teses ditas participacionistas estão relacionadas às reflexões sobre os valores democráticos e suas instituições, que nasce fruto de processos de transição de experiências autoritárias em direção à materialização de regimes democráticos, tal qual vistos na América Latina dos anos oitenta, bem como o fim da guerra fria, que representou de certa forma, a consolidação do sistema e do ideal democrático no ocidente, afastando eventual risco de incidentes totalitários ou ditatórias (Lavalle; Vera, 2011).

Estabilizada em boa parte do globo e em contínua expansão para territórios anteriormente hostis aos seus efeitos, a democracia representativa passou a ser alvo de questionamentos sobre a qualidade do seu exercício. Segundo explicação de Arato (2002), na atualidade existe um hiato entre representantes e representados, e a única maneira de tornar uma democracia efetivamente

possível, sem autoritarismo e autocracias, reside na formatação de um arranjo legal que seja capaz de garantir tanto o poder de decisão ao cidadão, quanto à determinação de limites aos governantes.

Na visão deste autor, os cidadãos não se veem mais representados pelos governos, especialmente pelo parlamento, a pretexto do exercício dessa representação ser expressa através de interesses particulares ou em benefício de alguns grupos minoritários. Diante disso que ressoam cada vez mais anseios por uma nova cultura política, capaz de ressignificar o atual modelo autorizativo para um modelo que combine delegação e participação direta.

Peruzzotti (2006) traduziu as novas formas de participação como um conjunto de iniciativas da sociedade civil, com a finalidade de garantir ações mais responsáveis dos governos, que podem ser desde a supervisão de comportamentos dos funcionários eleitos, a apuração de denúncias de irregularidades, fiscalização dos gastos públicos, até a proposição de novas leis, projetos e ações que venham a beneficiar a população.

O que significa, na prática, a sociedade ser mais protagonista na tomada de decisão sobre o rumo das políticas públicas, bem como na fiscalização e monitoramento das ações governamentais, estabelecendo uma nova relação entre governantes e governados, de modo mais ativo e propositivo, na medida em que os indivíduos deixam de ser apenas eleitores e passam a contribuir com voz ativa nas ações governamentais. Isto contribui para a formação de um conjunto novo de representantes e representados mais comprometidos com a gestão pública, pois,

Sob o modelo de prestação de contas, os representantes não recebem um cheque em branco que os autoriza a atuar de forma totalmente discricionária até aproxima eleição. O mandato representativo se encontra sob a supervisão de uma combinação de mecanismos formais e informais destinados a fazer com que os representantes atuem responsabilmente e levem em consideração os interesses dos representados. (Peruzzotti, 2006, p. 04)

Diante de todas essas questões, a ampliação da participação representativa uma ameaça ao Parlamento, alguém poderia questionar. Evidente que não. A democracia participativa jamais deve ser encarada como uma oposição ao Poder Legislativo, no sentido de retirar deste poder as atribuições de propor leis e fiscalizar as ações do Executivo, pelo contrário, a democracia participativa deve ser vislumbrada como um modelo que privilegia a complementaridade e/ou a correção das vias de representação tradicional. A participação ampliada, portanto, estimula os parlamentares e os partidos políticos, no sentido de obter maior atenção sobre as questões de interesse popular.

Os canais em que a democracia participativa se consolida podem ser tanto de natureza institucional como não-institucional. Nos canais institucionais, a sociedade civil dialoga com o governo na promoção de um Estado descentralizado, formulando, deliberando e avaliando as políticas públicas de modo conjunto. Normalmente esses canais de participação são traduzidos na forma de Conselhos ou Fóruns Gestores de políticas públicas e setoriais.

Em se tratando dos canais de natureza não-institucional, estes são criados pela própria sociedade civil, tendo em vista a proporcionar debates mais aprofundados entre as organizações, assim como a promoção de ações articuladas conjuntamente tendo em vista pressionar governos para o atendimento de determinadas demandas. Normalmente estes canais são as Redes da sociedade civil, que podem ser temáticas ou regionais, como as redes ambientalistas.

Por meio desses canais de participação, os cidadãos e os governos caminham em direção a promoção e efetivação do bem comum. Sendo canais institucionais ou não-institucionais, a participação na determinação de governos descentralizados contribui para estimular todos os cidadãos a desnaturalizar certas ações e posturas por parte de administradores públicos e demais autoridades (Peruzzotti, 2006). A participação da sociedade nos assuntos públicos possibilita algo superior apenas ao denunciamento, estimulando uma nova cultura para a gestão pública em que todos são parte fundamental de uma sociedade efetivamente mais democrática.

Assim, é possível conceber Estados que sejam democráticos e operem tanto com instituições representativas, quanto com instituições tipicamente inovadoras, cunhadas a partir de ideários participacionistas e, portanto, tendo em sua essência o debate e a deliberação pública. O caso brasileiro é um promissor exemplo da materialização disso.

3. Breve panorama da nova democracia brasileira: arranjos participativos e representativos.

O período no qual antecedeu a redemocratização do Brasil foi determinante para o intenso florescimento de associações civis autônomas, em grande parte motivadas pelas reivindicações por um país democrático, que garantisse plena cidadania e novos direitos. As organizações que surgiram daí estabeleceram um novo modelo associativo, com a formação de ONGs e movimentos sociais caracterizados por pautas específicas, tendo em vista tanto o reconhecimento de determinada

categoria social (ex.: jovens, mulheres, homossexuais, negros), quanto o acesso aos bens e serviços públicos (ex.: saneamento, habitação, saúde, educação).

Essas novas tessituras possuíam, também, um sentimento questionador coletivo com referencia à qualidade dos sistemas democráticos, o que contribuiu para despertar um contínuo debate com relação à inovação e pluralização dos regimes democráticos, cuja materialização pôde ser vista ainda nos anos oitenta, em meio ao intenso processo de reorganização político e social que o mundo atravessava.

Um exemplo paradigmático está em curso no Brasil desde a promulgação da sua última Carta Magna, em 1988. Em edições anteriores, o poder emanava do povo e em seu nome era exercido. Desde 1988 o conteúdo semântico passou a ser outro, tendo logo em seu primeiro artigo a expressão de inovação democrática, posto que todo o poder passou a emanar do povo, com a possibilidade de o exercer por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Dessa forma, participação tornou-se algo essencial dentre as expressões contidas na constituição. Além do seu exercício direto, expresso no parágrafo único, do Art. 1º e no Art. 14, incisos I, II, III, que tratam da soberania popular através do plebiscito, do referendo e a da iniciativa popular, ainda encontramos ao longo da Carta⁵ uma série de normas-princípios sobre participação popular e a descentralização do Estado, como é possível extrair do “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo” presente no Art. 194, inciso VII; da diretriz “participação da comunidade” no Art. 198, inciso III; na “participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” no Art. 204, inciso II; na “gestão democrática do ensino público”, conforme o Art. 206, inciso VI; e também em “o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais”, no Art. 227, §1º.

O país passou a adotar um conjunto de normas legais de tipo híbrido, que favorece a participação para além do sufrágio, especialmente por meio de dois formatos: (1) a participação direta através do exercício da soberania via plebiscito, referendo e iniciativa popular; e ainda (2) a

⁵ Vide: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

participação da sociedade civil na definição de políticas sociais, notadamente por meio de espaços colegiados.

Ao traçar um histórico sobre as formas participativas no Brasil, Avritzer (2006) narra que a modalidade de participação direta, em nível nacional, foi pouco utilizada, com a ocorrência de apenas um plebiscito sobre a forma de governo, em 1993, um referendo sobre a comercialização de armas de fogo, em 2005, três projetos de iniciativa popular, sendo: (1) sobre corrupção eleitoral, lançado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, com um milhão de assinaturas; (2) mudança na lei de crimes hediondos, patrocinada especialmente por familiares de vítimas assassinadas brutalmente⁶, com 1,3 milhões de assinaturas; e (3) projeto nacional de habitação popular, formulado pelo Fórum Nacional de Luta pela Moradia, com três milhões de assinaturas. Dos três projetos, apenas o primeiro, sobre corrupção eleitoral, se transformou diretamente em lei. Os outros dois só foram transformados por meio da ação propositiva de parlamentares que defenderam a demanda da iniciativa popular em plenário.

Os modelos promissores e frequentemente executados no país, certamente são àqueles de participação na definição das políticas sociais, ou seja, os conselhos gestores de políticas públicas. Conforme os apontamentos de Avritzer (2008), os conselhos de políticas públicas tem se multiplicado país adentro.

Estes conselhos são estruturas colegiadas autônomas, criadas no interior do Executivo, como missão de formular, deliberar, avaliar e promover o controle das políticas públicas, com a participação da sociedade civil e do governo. Os Conselhos são arenas públicas em ocorre o debate entre indivíduos que representam a sociedade civil e os representantes do governo pela partilha do poder na definição das ações que deverão ser executadas pelo governo, possibilitando uma nova cultura organizacional do Estado democrático, mas acima de tudo desmistificando esta relação a partir da quebra de hierarquias, por meio de uma participação igual entre os atores envolvidos. Assim, a atuação dos Conselhos de políticas públicas possibilita o deslocamento das decisões governamentais antes centralizada em ambientes privados, como os gabinetes do Executivo ou a sede dos partidos políticos, para um espectro público em que tanto a sociedade quanto o Estado passam a ser agentes na implementação das políticas públicas.

⁶ Deve-se ainda destacar o protagonismo da autora de telenovelas Glória Pérez para a tramitação desta iniciativa popular no Congresso Nacional.

Em geral, os conselhos são responsáveis diretos por outra modalidade participativa, que tem atraído atenção e ganhado relevância na democracia brasileira, que são as conferências setoriais de políticas públicas. De acordo com Pogrebinski e Santos (2011), as conferências nacionais consistem em instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal, sendo normalmente convocadas pelo poder executivo (conselho, ministério ou secretaria), organizadas tematicamente, contam com a participação paritária entre governo e sociedade civil, e são precedidas por etapas estaduais e municipais que colhem subsídios à etapa nacional.

As conferências geram novas dinâmicas de mediação democrática, em que contribuem na redefinição das relações entre sociedade e Estado. A aproximação não ocorre apenas na inclusão da sociedade civil dentro do Estado, mas além que isso, quando o Estado se mostra receptivo às demandas da sociedade, convertendo-as em proposições legislativas, o que configura esta relação em um componente deliberativo da representação (Pogrebinski; Santos, 2011).

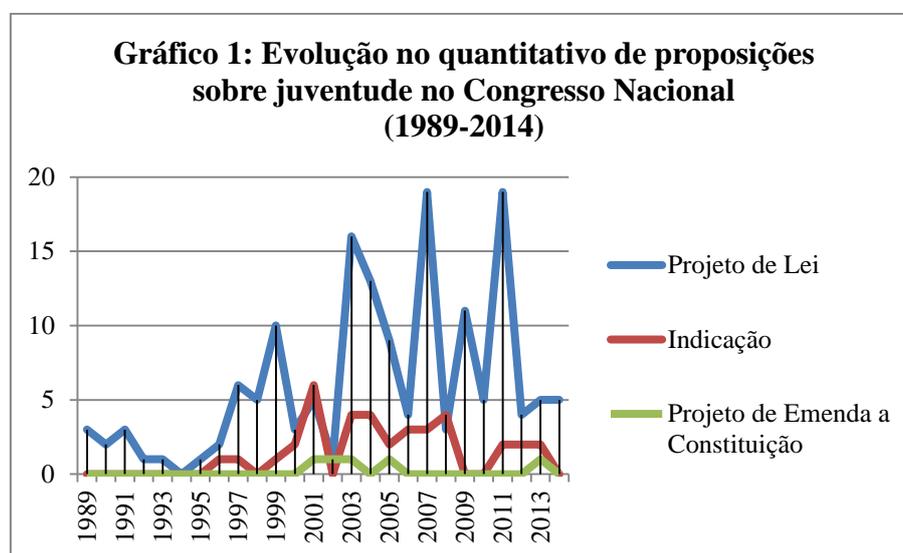
É conveniente observar, entretanto, que as práticas participativas inauguradas no país, ao expandirem as possibilidades de participação não anulam, nem reduzem as instituições políticas tradicionais, como o parlamento. Pogrebinski e Santos (2011) confirmam que as práticas participativas fortalecem a democracia quando ampliam o papel dos cidadãos, contudo é necessário compreender que este fortalecimento não significa o enfraquecimento do governo representativo. Na visão desses autores, as conferências fortalecem a representação tradicional, por gerar impactos na agenda do legislativo.

As conferências, por exemplo, possuem papel informativo relevante no presidencialismo de coalizção, pois quando o processo legislativo ordinário é acionado pelas conferências, permite ao plenário tomar uma decisão mais qualificada e melhor informada sobre determinada demanda e, assim, reduzir as perdas decorrentes da desinformação (Pogrebinski; Santos, 2011).

Neste sentido, diferentemente das teses da teoria democrática hegemônica (Schumpeter, 1961; Downs, 1999; Downs, 2001) é possível estabelecer na contemporaneidade governos representativos que sejam harmônicos com arranjos participativos, configurando assim a representação extraparlamentar.

4. A inclusão da Juventude na agenda pública nacional

O reconhecimento da necessidade de uma pauta específica sobre juventude é relativamente recente na agenda pública nacional, especialmente quando observada a evolução do assunto no poder legislativo. Na série histórica que ilustra a evolução no quantitativo de proposições relativas à juventude no parlamento brasileiro (Gráfico 1), é possível observar que o jovem passou a ser inserido com mais notoriedade na pauta legislativa somente a partir de 1997. Antes disso, o jovem aparecia na agenda legislativa tendo como referência apenas o ordenamento jurídico criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990).



Fonte: Câmara dos Deputados

A inserção da temática juventude na pauta legislativa teve como desdobramentos pioneiros, proposições como a garantia de meia-entrada até os vinte e um anos; o dia nacional da juventude, com projeto de 1999 transformado posteriormente na Lei 10.515/2002; a indicação de criação da secretaria nacional de juventude (INC 397/1999); e a primeira tentativa de inclusão do jovem como segmento social na Constituição Federal (PEC 341/2001).

O período mais frutífero de proposições legislativas sobre juventude, entretanto, teve início a partir de 2003, quando naquele mesmo ano uma série de iniciativas da sociedade civil intensificou um debate que estimulou a inserção da pauta jovem no parlamento. A principal reivindicação tinha como plano de fundo a necessidade da elaboração de um conjunto de políticas públicas e o reconhecimento pelo Estado deste segmento social, pois juventude era tão somente uma fase

transitória para a vida adulta, com início aos 18 anos, quando findavam os direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Diante disso, fora formada no legislativo, a frente parlamentar em defesa da juventude, que desencadeou a criação de uma comissão especial⁷ destinada a acompanhar e estudar propostas de políticas públicas para a juventude. Esta comissão realizou ao longo de 2003 uma série de audiências públicas temáticas, culminando num seminário nacional em setembro daquele ano, reunindo mais de setecentas pessoas, entre jovens, especialistas na temática e gestores de políticas públicas. Após isso ainda ocorreram encontros regionais em praticamente todos os estados, com objetivo de colher subsídios para o relatório preliminar desta comissão, tendo como ponto alto a conferência nacional de juventude promovida pela Câmara dos Deputados em julho de 2004.

Ainda em 2003, os parlamentares inspirados pela onda jovem propuseram os mais diversificados projetos, como a criação de linha de crédito à juventude rural; incentivos a geração de emprego e renda aos jovens a partir da redução de encargos e tributos às empresas que contratassem jovens em busca do primeiro emprego; alteração no código eleitoral com reserva de vagas aos jovens candidatos, dentre tantas outras iniciativas. As proposições encaminhadas em conjunto, pela comissão especial, foram protocoladas em 2004, com os seguintes projetos: Estatuto da Juventude (PL 4.529/2004 transformado na Lei 12.852/2012), Plano Nacional de Juventude (PL 4.530/2004 que ainda aguarda votação no plenário da Câmara dos Deputados) e a definição do ano de 2005 como o ano da juventude (projeto arquivado).

O poder executivo também acompanhou este processo, implantando em 2004 um grupo de trabalho interministerial, composto por dezenove ministérios⁸, que tinha como missão elaborar um diagnóstico da juventude brasileira e avaliar os programas e ações do governo federal destinados a este público. Como resultado, o Executivo encaminhou em 2005, ao Congresso Nacional, a medida provisória (MPV 238/2005) que instituiu o Programa Nacional de Inclusão de Jovens

⁷ A Comissão Especial destinada a acompanhar e estudar propostas de políticas públicas para a juventude (CEJUVENT) fora criada em 07 de abril de 2003, pelo Requerimento do Deputado Federal Reginaldo Lopes (PT/MG), tendo sua instalação no dia 07 de maio de 2003. Esta Comissão fora composta por 43 deputados federais, sendo 23 titulares e 20 suplentes, com representação de 12 agremiações partidárias (PT, PFL, PMDB, PSDB, PP, PTB, PL, PSB, PPS, PDT, PCdoB e PV).

⁸ Secretaria-Geral da Presidência da República; Casa Civil; Gabinete de Segurança Institucional; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde; Ministério do Turismo; Ministério do Planejamento; Ministério dos Esportes; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Trabalho; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Justiça; Ministério da Educação; Ministério da Cultura; Ministério da Defesa; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Racial; e Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

(PROJOVEM), criava o Conselho e a Secretaria Nacional de Juventude, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República. Esta medida provisória foi transformada, na sequência, na Lei 11.129/2005 e representa um marco na inclusão da juventude na agenda pública nacional, por reconhecer definitivamente o jovem de 15 a 29 anos como segmento social.

Com a finalidade de formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude, fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil e o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais, o Conselho Nacional de Juventude fora criado como um órgão consultivo do poder executivo, com a composição sendo de 1/3 de representantes do poder público e 2/3, portanto a maioria, de representantes da sociedade civil organizada. O Conselho é o colegiado responsável por promover e coordenar a Conferência de Juventude, processo de consulta nacional à implementação de políticas destinadas ao segmento juvenil.

A primeira conferência nacional de juventude, promovida pelo Conselho, ocorreu em 2008, com a promoção de etapas em todos os estados, além de milhares de etapas municipais e também etapas conhecidas como conferências livres. Ao todo, essas etapas mobilizaram 400 mil participantes, que discutiram e encaminharam propostas à etapa nacional, realizada em abril de 2008, em Brasília. Desta primeira conferência resultou um documento com 22 propostas prioritárias, divididas em 16 eixos temáticos⁹.

Em dezembro de 2011 fora realizada a etapa nacional da II Conferência de Juventude, que também contou com intensa mobilização, alcançando um total de 500 mil jovens, que participaram de etapas preparatórias estaduais, municipais e livres. Desta conferência nacional fora confeccionado um documento contendo 26 proposições divididas em 5 grandes eixos temáticos¹⁰.

⁹ Jovens negros e negas; educação básica: elevação da escolaridade; fortalecimento institucional; meio ambiente; esporte; juventude do campo; trabalho; educação superior; cultura; política e participação; jovens mulheres; segurança; povos e comunidades tradicionais; cidadania GLBT; jovens com deficiência; e outros temas.

¹⁰ Desenvolvimento integral; direito ao território; direito à experimentação e qualidade de vida; direito à diversidade e à vida segura; e direito a participação.

5. Juventude na pauta: procedimentos e análise

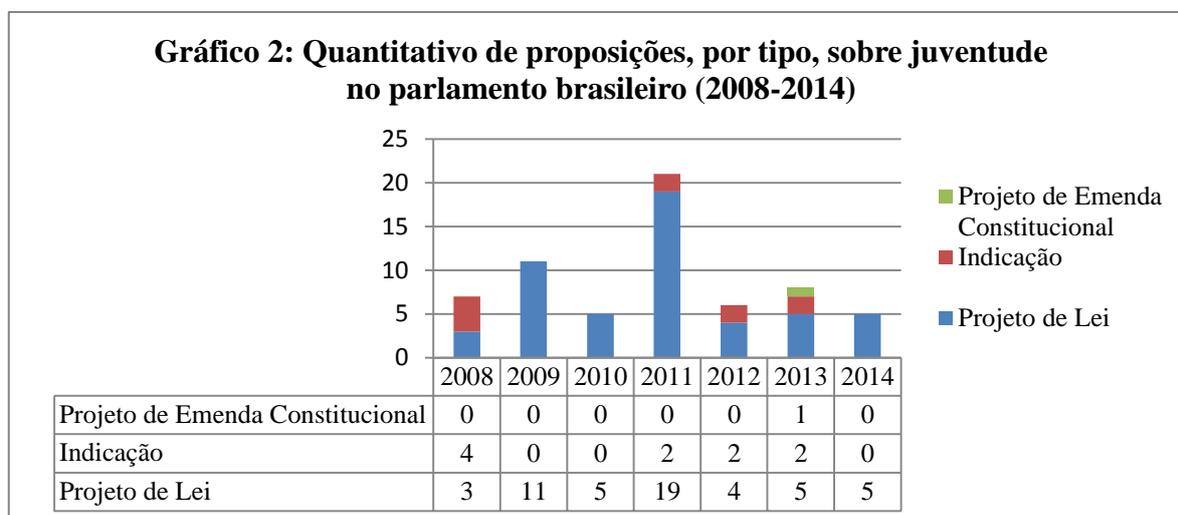
A presente investigação teve como propósito observar a complementariedade entre as proposições legislativas sobre juventude no Congresso Nacional e as propostas oriundas das conferências nacionais de juventude (2008 e 2011). A intenção foi testar os resultados da representação extraparlamentar na agenda do poder legislativo brasileiro, tendo em vista identificar o impacto da agenda dos movimentos de juventude a partir das conferências, nas proposições do parlamento brasileiro.

Fora acessado o banco de dados da Câmara dos Deputados¹¹ para coleta das proposições parlamentares, utilizando como anos de período de referência os anos de 2008 a 2014, tendo em vista a execução das duas conferências de juventude, a primeira realizada em 2008 e a segunda em 2011. Neste período estudado, o Congresso Nacional encaminhou um total de 26.014 proposições, entre projetos de lei, projetos de emenda constitucional e projetos de indicação dos mais variados temas. Tendo em vista a finalidade do presente estudo, foi necessário refinar a pesquisa dessas proposições no banco de dados da Câmara, recorrendo à busca por palavras-chave, a partir de termos como “juventude”, “jovem” e “jovens”. Como resultado deste refinamento foram encontradas 143 proposições, sendo 88 projetos de lei, 53 projetos de indicação e 2 proposições de emenda à Constituição, representando 0,54% do universo de proposições encaminhadas no período de referência (2008-2014).

Todavia, em atenta observação às 143 proposições encontradas, fora identificado um conjunto de propostas que poderiam ser descartadas da análise, por se tratar de proposições que – apesar de envolver direta ou indiretamente à juventude – não afetavam exclusivamente ao público jovem, como por exemplo, matérias que alteravam a lei de diretrizes e bases educacionais, tendo em vista o transporte escolar. Ou ainda matérias que sugeriam a execução de projetos ou ações governamentais (indicações) em determinados municípios, portanto gerando impacto apenas a pequena parcela localizada de jovens. Diante do exposto, foi necessário estabelecer uma nova filtragem, mais criteriosa, fruto de uma análise minuciosa de cada uma das 143 proposições em questão, tendo em vista excluir os excessos e manter somente as propostas convenientes a pesquisa, ou seja, àquelas cuja destinação tenha como principal público-alvo os jovens brasileiros,

¹¹ Dados abertos da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>>

especialmente na composição etária de 15 a 29 anos. Como resultado desta nova filtragem foi possível alcançar um conjunto de 63 proposições, conforme ilustrado no Gráfico 2, a seguir.



Fonte: Dados da Pesquisa

Como é possível notar, por conta desta nova filtragem houve uma redução em 44% do total de projetos apresentados pelos parlamentares sobre juventude no período de referência. Os 63 projetos que restaram equivalem a 0,24% do universo de proposições apresentadas no Congresso Nacional entre 2008 e 2014. A distribuição dessas proposições é da seguinte forma: 52 projetos de lei, 10 projetos de indicação e 1 emenda a Constituição. O quadro 1, na sequência, exibe este quantitativo de proposições considerando a casa na qual foi originada, neste caso Câmara dos Deputados ou Senado Federal.

Quadro 1: Quantitativo de proposições sobre juventude no Congresso Nacional por ano (2008-2014)

CASA LEGISLATIVA	ANO DE REFERÊNCIA							TOTAL DE PROPOSIÇÕES
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Câmara dos Deputados	7	10	5	20	5	6	5	58
Senado Federal	0	1	0	1	1	2	0	5
Câmara + Senado	7	11	5	21	6	8	5	63

Fonte: Dados da Pesquisa

A intenção do quadro 1 foi o de apresentar qual a casa com maior número de proposições sobre juventude, tendo em vista a segunda filtragem exposta acima. Este quadro evidenciou que a maioria das proposições teve origem na Câmara dos Deputados (92%), o que reforça a histórica

imagem do Senado Federal enquanto casa revisora e, ao mesmo tempo, a da Câmara dos Deputados enquanto casa de maior protagonismo propositivo e sensibilidade às demandas sociais.

Tendo reunido às proposições legislativas no período de referência (2008-2014) e feita às devidas filtragens, com a finalidade de obter proposições de relevância à pesquisa e que influenciem na formulação de políticas públicas para o segmento juvenil brasileiro, o procedimento sequencial fora o de catalogar e sistematizar as 22 propostas da I Conferência e as 26 propostas da II Conferência. O processo de catalogação e sistematização ocorreu de modo a analisar individualmente cada proposição das conferências, tendo em vista separá-las por área temática (educação; saúde; trabalho; cultura; comunicação; campo; habitação; meio ambiente; transporte e mobilidade; esporte e lazer; comunidades tradicionais; diversidade sexual; jovens negros; jovens deficientes; jovens mulheres; participação política; e fortalecimento institucional). Da mesma forma, foram analisadas todas as proposições legislativas de modo a enquadrá-las nas mesmas áreas temáticas. Esta separação teve como objetivo facilitar no processo de verificação das similaridades e complementariedades entre as proposições em questão.

Assim, para efetividade da análise, as proposições parlamentares dos anos 2008, 2009, 2010 e 2011 foram cruzadas somente com as propostas oriundas da I Conferência, realizada no ano de 2011. Aos anos subsequentes: 2012, 2013 e 2014, foram cruzadas as propostas das duas conferências. Diante desse imenso processo de garimpagem, foi possível identificar 24 proposições do poder legislativo que são complementares e similares às proposições originadas das conferências.

Quadro 2: Complementariedades das proposições legislativas por ano	
Ano	Qtd. Proposições Complementares
2008	0
2009	6
2010	2
2011	9
2012	3
2013	2
2014	2
TOTAL	24

Fonte: Dados da Pesquisa

Através da catalogação e sistematização das 63 proposições do Congresso Nacional, somados ao total de 48 proposições oriundas das duas edições da Conferência Nacional de Juventude, e após cruzamento de todo este conjunto de proposituras, foi possível encontrar o total de 24 proposições do legislativo brasileiro que são complementares às propostas remanescentes do processo participativo das conferências.

Noutras palavras, o que foi possível observar com esta relação, é que 38% das proposições dos parlamentares brasileiros são complementares àquelas apresentadas pelos grupos, movimentos e organizações que se mobilizam em torno do processo de consulta da conferência nacional de juventude. Fala-se em complementação, em razão das propostas apresentadas pelos legisladores estarem coadunadas em termos de essência com as proposições dos jovens brasileiros.

6. Considerações finais

O reconhecimento do jovem na agenda pública é muito recente. Ao observar as proposições no Congresso Nacional desde 1989, percebe-se que a inserção do jovem na pauta parlamentar, de modo mais significativo, ocorreu apenas a partir de 1997. Desde este período movimentos e organizações de jovens tem se mobilizado no sentido do reconhecimento enquanto categoria social e, conseqüentemente garantir direitos específicos. Essas mobilizações foram determinantes para que, a partir de 2003, o Congresso Nacional percebesse a necessidade de promover o debate e incluir definitivamente os anseios dos jovens na pauta legislativa, o que impulsionou o encaminhamento de uma série de proposições legislativas sobre juventude. Em 2005, o poder executivo que já havia se inserido anteriormente neste debate, encaminhou ao Congresso Nacional uma medida provisória que criava o Conselho e a Secretaria Nacional de Juventude. Neste mesmo ano o Conselho foi implantado e esta arena participativa foi responsável pela criação de um outro espaço privilegiado para a participação da juventude, em escala maior: a conferência nacional de juventude.

A Conferência Nacional de Juventude desempenha o papel de vocalização das preferências dos jovens brasileiros com a formulação de políticas públicas, tendo, portanto, o sentido de representação extraparlamentar, gerando consonância com a expressão tradicional de representação,

exercida pelos parlamentares brasileiros, que propõem – de modo geral – projetos que visam benefícios à sociedade. Tendo em vista isto, o presente trabalho buscou discutir esta representação informal da juventude exercida nas arenas do conselho e conferência de juventude e a conexão entre a representação formal, expressa por meio da ação legislativa. O objetivo era identificar a existência de complementariedade entre as propostas oriundas das arenas da sociedade civil, com àquelas propostas que são apresentadas no Congresso Nacional referente.

Tendo em vista a realização de duas Conferências, a primeira em 2008 e a segunda em 2011, a pesquisa procedeu a análise das proposições legislativas tendo como anos de referência o período de 2008 à 2014. Neste período foram apresentados mais de 26 mil proposições de todos os gêneros, considerando projetos de lei, projetos de emenda constitucional e indicações. Com relação às matérias correspondentes à juventude, num período de seis anos, apenas 143 proposições foram apresentadas, o que representa 0,54%. Entretanto é necessário destacar que dentre essas proposições, algumas possuíam conteúdo demasiado generalista, como o caso de proposições relacionadas ao transporte escolar ou então possuíam uma clientela específica, no caso do atendimento de determinada indicação requerendo algum projeto governamental para certo município. Neste caso foi necessário executar uma filtragem, tendo em vista encontrar projetos de relevância nacional e com destinação específica aos jovens e, com isso, o número de proposições reduziu para 63 projetos (0,24% do universo).

Considerando que o reconhecimento do jovem na agenda pública nacional é um movimento recente e que a consolidação desse reconhecimento só ocorreu em 2003, então é de se esperar que as proposições sobre juventude ainda sejam em número reduzido, até porque as demandas passaram a ganhar consistência e gerar pressão neste intervalo recente. Dessa forma, é compreensível esta baixa porcentagem de proposições sobre juventude. Acredita-se, contudo, que este cenário se modifique com o tempo, tendo em vista que a Câmara dos Deputados, casa legislativa que mais demanda projetos legislativos, já está encaminhando uma média de projetos positiva.

Quando observada as proposições legislativas, tendo em vista identificar as complementariedades com as proposições oriundas das arena participativa da juventude, as conferências, nota-se que 24 propostas do legislativo (38%) são complementares às 48 propostas oriundas das conferências, o que é animador, posto que as conferências não ocorrem em intervalos regulares anuais, o que diminui o nível de pressão aos parlamentares para encaminhamento de determinadas demandas. Sendo assim, é possível acreditar que o processo participativo tenha

condições de gerar novos conteúdos informacionais aos parlamentares e, com isso, gerar proposições cada vez mais complementares, levando a crer que o modelo das conferências contribui para um processo democrático mais forte e eficiente.

7. Referências Bibliográficas

ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular e accountability**. Lua Nova, no. 55-56, p. 85-103. São Paulo, 2002

AVRITZER, Leonardo. **Reforma política e participação no Brasil**. In: AVRITZER; ANASTASIA (orgs.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Campinas: Opinião Pública, vol. 14, n. 1, junho de 2008, p. 43 – 64.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia** - 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição** – 1. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

DOWNS, Antony. **Uma Teoria Econômica de Democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

FARIA, Cláudia F. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul**. Tese de Doutorado, FAFICH/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

LAVALLE, Adrian G.; VERA, Ernesto I. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability**. Lua Nova, n.84, 2011, p.95-139.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERUZZOTTI, Enrique. **La política de accountability social en América Latina**. in Isunza; Vera & Olvera (eds.), Rendición de Cuentas, Sociedad Civil y Democracia en América Latina. México: Manuel Porrúa Editores, 2006.

PITKIN, Hannah. **Representação: palavras, instituições e ideias**. Lua Nova, no. 67, p. 15-47. São Paulo, 2006.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. **Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 54, nº3, pp. 259-305. Rio de Janeiro, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução de Rolando Roque da Silva. São Paulo: Ridendo Castigat Mores, 2002.

SHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.