

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO

JÉSSICA GOMES DIAS

**OS PROJETOS DE INICIATIVA POPULAR NA CÂMARA MUNICIPAL
DE JUIZ DE FORA E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM UM
CONTEXTO LOCAL**

JUIZ DE FORA

2014

**OS PROJETOS DE INICIATIVA POPULAR NA CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ
DE FORA E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM UM CONTEXTO LOCAL**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional
Orientador: Professor Doutor Vicente Riccio Neto

JUIZ DE FORA

2014

JÉSSICA GOMES DIAS

OS PROJETOS DE INICIATIVA POPULAR NA CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE
FORA E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM UM CONTEXTO LOCAL

Monografia de conclusão de curso apresentada à
Faculdade de Direito da Universidade Federal de
Juiz de Fora, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Vicente Riccio Neto
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professor Doutor Marcelo Dulci
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professor Abdalla Daniel Curi
Universidade Federal de Juiz de Fora

JUIZ DE FORA

2014

AGRADECIMENTOS

Este momento da minha vida emociona-me muito. Fico muito feliz com a identificação que criei com o Direito, que passou a ocupar grande espaço em minha vida. O meu ideal de justiça amadureceu, é claro, mas continua aceso em meu coração. Espero conseguir, ao longo de minha vida, concretizá-lo e encontrar felicidade em minhas escolhas e decisões. Que Deus, a quem devo os mais honrosos agradecimentos, abençoe-me sempre.

Não vou falar que foi fácil escolher um tema para minha monografia. Várias dúvidas pairavam sobre minha cabeça. Então resolvi fazer algo relacionado com a realidade que estava vivendo no estágio, na Câmara Municipal de Juiz de Fora. Meu interesse no Poder Legislativo surgiu quando fiz um Estágio-Visita na Câmara dos Deputados. Então pensei que seria interessante ter um contato maior com a produção das leis, que afetam diretamente nossas vidas. Fui então procurar estágio na Câmara de vereadores e, após algum tempo de estágio e após conversas com meu estimado tio Barbosa Júnior, que já foi vereador no município de Juiz de Fora, encontrei um tema que me intrigava.

Várias pessoas contribuíram para que este trabalho fosse realizado. E tenho o dever de agradecê-las pela ajuda e pelo carinho. Primeiramente ao tio Barbosa, pela atenção de sempre e por ter me auxiliado na definição do tema. Também devo agradecer aos meus pais e ao meu namorado, pela paciência e apoio.

Ao meu orientador, Vicente, que mesmo muito atarefado, se dispôs a orientar-me e indicar um norte quando eu queria abraçar o mundo, escrevendo sobre tudo ao mesmo tempo. Obrigada por me ajudar a organizar minhas ideias, possibilitando-me tornar este trabalho possível.

Ao Léo, Diretor Jurídico da Câmara Municipal, pelas conversas, incentivo e por me indicar referências bibliográficas relevantes.

Ao Sérgio Loures, advogado do Centro de Atenção ao Cidadão(CAC) e ao Sérgio Dutra(sociólogo do CAC), por terem ajudado muito na compreensão dos Projetos Institucionais da Câmara que perseguem o ideal de Democracia Representativa. Obrigada pela solicitude e disponibilidade. Tenho que fazer um agradecimento especial ao Sérgio Loures, meu atual orientador de estágio, por passar lições sobre o Direito e sobretudo sobre o ideal de Justiça que buscamos, que é construído por pessoas competentes e dedicadas. Também devo agradecer ao Robson, amigo sempre prestativo e bondoso.

Também devo dizer obrigada ao pessoal do Arquivo da Câmara Municipal, especialmente à Nilma, que sempre me recebeu muito bem quando eu ia lá diversas vezes buscar Projetos de Lei, Processos e Documentos.

Um muito obrigado a todos que estiveram comigo neste momento e que acreditaram em mim como aluna, como profissional e como pessoa.

RESUMO

O Presente trabalho tem por objeto o estudo da democracia participativa em âmbito local, no que tange aos Projetos de Iniciativa Popular no município de Juiz de Fora. Para tanto, o trabalho é dividido em duas partes: a primeira traz os fundamentos da democracia representativa, sua crise e o ideal de Democracia Participativa, trazendo também o conceito de Educação Cívica.

A segunda parte apresenta os Projetos Institucionais da Câmara Municipal de Juiz de Fora que mostram uma perspectiva mais cidadã e participativa e também traz um estudo de caso sobre os projetos de iniciativa popular na Câmara Municipal no âmbito da Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa. Na conclusão é feita uma análise de como os mecanismos já existentes na Câmara podem ser aprimorados a fim de promover uma maior participação no sistema democrático do município.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia Representativa. Democracia Participativa. Educação Cívica. Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa.

ABSTRACT

The present work has as its object the study of participatory democracy at the local level, in respect of Projects for Popular Initiative in the city of Juiz de Fora. For both, the work is divided into two parts: the first provides the foundations of representative democracy, its crisis and the ideal of Participatory Democracy, bringing with it the concept of Civic Education.

The second part presents the Institutional Projects of Juiz de Fora's town council that show a perspective more citizen and participatory. Also brings a case study about the projects of popular initiative in the Town Hall in the context of Popular Participation and Participatory Legislation. In conclusion an analysis is made of how the existing mechanisms in the town council can be enhanced in order to promote greater participation in the democratic system of the municipality.

Keywords: Representative Democracy. Participatory Democracy. Civic Education. Commission of Popular Participation and Participatory Legislation.

SUMÁRIO

1.Introdução.....	8
2 . A Democracia.....	9
2.1 . As características da Democracia.....	9
2.2. Um breve histórico da Democracia Representativa.....	10
2.3. A Crise da Democracia Representativa.....	12
2.4. A democracia Participativa.....	15
2.5 A necessidade de uma educação cívica em um contexto de democracia participativa.....	20
3. A democracia participativa e a Câmara Municipal de Juiz de Fora.....	23
3.1.Parlamento Jovem.....	24
3.2.Câmara Mirim.....	25
3.3 Escola da Cidadania.....	26
3.4. A Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa.....	28
4.As Leis de Iniciativa Popular no município de Juiz de Fora.....	29
4.1 Os Pré-projetos de Lei submetidos à comissão.....	29
4.2 Estudo de Caso: Pré-projeto que visa incentivar a instalação de aquecimento por energia solar e Pré-projeto que institui o Curso Municipal de Línguas.....	33
5. Conclusão.....	40
6. Referências.....	43

1. Introdução:

O presente trabalho tem como objetivo analisar a Democracia Participativa no âmbito de Juiz de Fora, no que tange às Leis de Iniciativa Popular. Para tanto, deve-se partir de uma análise da democracia e suas características. O sistema representativo atual vem passando por uma séria crise, sendo que a população, especialmente a sociedade civil organizada brasileira, vem pleiteando cada vez mais espaço nas deliberações políticas do governo, não restringindo sua participação apenas ao momento do voto.

A Constituição Federal apresenta mecanismos de democracia representativa (escolha dos representantes por meio do voto universal, obrigatório e periódico) e de democracia participativa, que tem um desdobramento em dois grupos. O primeiro trata do explicitado no artigo 14 da Carta Magna, que dispõe sobre os plebiscitos, referendos e leis de iniciativa popular. Já o segundo trata da participação da sociedade no que se refere às políticas públicas, através dos conselhos de política. Também podemos ressaltar, neste grupo, o orçamento e o plano diretor participativos. É sabido, entretanto, que a democracia participativa não é uma panaceia que tem o condão de resolver todas as incompletudes de sistema representativo. Por isso são apresentados alguns autores que encontram incongruências naquele sistema. Através de uma metodologia dialética em seguida são apresentados contra-argumentos.

O presente trabalho é dividido, marcadamente, em duas partes. A primeira apresenta um embasamento teórico e algumas reflexões sobre o sistema democrático no Brasil. A segunda trata da manifestação da democracia participativa no município de Juiz de Fora, no âmbito da Câmara Municipal. São apresentados os projetos institucionais que refletem um ideal

participativo e logo em seguida é apresentado o objeto de estudo deste trabalho monográfico, que é a Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa.

A referida Comissão foi criada com o intuito de proporcionar às associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos, a oportunidade de apresentarem pré-projetos de lei sem a necessidade da colheita de assinaturas de três por cento da população do município, que é o percentual explicitado pela Lei Orgânica de Juiz de Fora. Neste trabalho monográfico, a partir deste momento, é feita exposição dos pré-projetos apresentados e utiliza-se a metodologia de estudo de caso, em que são tomados dois casos representativos específicos como instrumentos para a análise do porquê de poucos pré-projetos tornarem-se efetivamente normas jurídicas.

No presente trabalho será feita a análise documental, considerando o material obtido no arquivo da Câmara Municipal de Juiz de Fora e no site de tal instituição. A partir de um método dedutivo, em que partimos dos mecanismos de democracia participativa no Brasil, destacando-se os mecanismos constitucionais que asseguram a Iniciativa de Leis Populares, passamos à análise de como isto acontece no Município de Juiz de Fora, que conta somente com uma Lei de Iniciativa Popular pelo trâmite Constitucional.

Busca-se, a partir da presente monografia, além de uma reflexão, a exposição dos mecanismos institucionais de participação popular na Câmara Municipal de Juiz de Fora, que são bastante desconhecidos pelos cidadãos e até pela comunidade acadêmica. Não há ainda qualquer estudo acerca dos desdobramentos da Democracia Participativa em Juiz de Fora no que tange a leis feitas pela população. Portanto o presente estudo é uma oportunidade de informação e reflexão acerca do panorama local e de, quem sabe, o aprimoramento dos mecanismos já existentes.

2 . A Democracia

2.1 . As características da Democracia:

Robert A. Dahl(1998) coloca várias razões que justificam a escolha da democracia como o melhor sistema político. Segundo o autor, um sistema democrático teria o condão de evitar a tirania. Isso se daria através da escolha dos governantes pela população, sendo que o povo é considerado soberano. De uma sociedade sem tirania advém a liberdade geral e a autonomia moral, sendo que a segunda decorre da primeira. De seu papel soberano e da

possibilidade de escolha dos próprios governantes, a fim de que representem seus interesses e necessidades, o povo pode extrair, em um sistema democrático, a possibilidade de autodeterminação, ou seja, a criação das leis que irão reger suas vidas, buscando a paz e a prosperidade.

Seria por meio da democracia que se daria, da forma mais plena, a proteção dos interesses pessoais essenciais, ou seja, pode ser tido como sistema de governo mais apto a proteger os direitos fundamentais dos membros da sociedade. Isso decorre da ideia de que o povo elegeu representantes que legislarão e governarão de forma a atingir tal objetivo. Por meio desse sistema se daria também a igualdade política, visto que todos os votos têm o mesmo valor, não havendo distinção quanto a nascimento, classe social ou qualquer outro critério discriminatório.

O autor coloca também como uma justificativa pela escolha do sistema democrático a possibilidade de proteção aos direitos essenciais e um maior desenvolvimento humano. Isto está claramente relacionado à ausência da tirania, visto que em um sistema tirano o povo é simplesmente submetido ao arbítrio do governante. Para a concretização de uma democracia em grande escala, essencial se torna a eleição dos representantes por meio de eleições livres, justas e frequentes e a liberdade de expressão, essencial para a construção de um comportamento cidadão de questionamento e reflexão. Para tanto, são essenciais fontes de informação diversificadas, a fim de que a liberdade de expressão se dê de forma embasada e coerente com o panorama social. A liberdade das associações, organizações e partidos políticos também é basilar para o funcionamento democrático de uma sociedade, sob pena de suprimir a defesa de interesses pela sociedade civil organizada e, no caso dos partidos políticos, o pluralismo, essencial para que não haja um governo monopolista e déspota. Tudo isso conflui em uma cidadania inclusiva, que é o pilar para um verdadeiro sistema democrático.

A fim de que entendamos a democracia como é tida nos dias atuais, é importante analisar o processo histórico que a originou. Passemos então a tal análise.

2.2 Um breve histórico da Democracia Representativa

Robert Dahl (1998) coloca que a democracia pode ser inventada e reinventada desde que surjam as condições ideais, quais sejam: identidade do grupo, pouca interferência exterior

e um pressuposto de igualdade. De tal forma, haveria grande probabilidade de que, primitivamente, nos sistemas tribais agrários existisse alguma forma de democracia. Em 500 a.C teriam surgido novamente tais condições, culminando em uma reinvenção da democracia primitiva na costa do mediterrâneo, na Grécia e em Roma.

Foram os gregos atenienses que estabeleceram o termo “*demokratia*”, que significa governo do povo. Em Atenas tal sistema de governo popular durou aproximadamente dois séculos, até que a cidade-estado fosse subjugada pela Macedônia. Existia uma assembleia, da qual todos os cidadãos podiam participar diretamente, alguns funcionários essenciais eleitos por essa, e um sorteio em que eram selecionados os que exerceriam deveres públicos. Quanto às assembleias, entretanto, somente os homens livres maiores de 21 anos, filhos de pai e mãe atenienses, podiam votar e eram considerados cidadãos plenos. Mulheres não podiam, assim como os escravos e estrangeiros residentes em Atenas (chamados metecos). De tal forma a grande maioria dos habitantes da polis não eram considerados cidadãos e não participavam da vida política. Também era praticado o ostracismo, ou seja, eram exilados os que apresentavam perigo político.

Os Romanos já preferiam denominar seu sistema de república, em que “*res*” significa coisa ou negócios. Assim o termo república significaria “coisa do povo” ou “negócios públicos”. Assim como na Grécia, somente os homens podiam participar do governo. A participação dava-se diretamente, por meio de assembleias, realizadas em Roma, o que excluía grande parte dos cidadãos que viviam ao longo do vasto território romano e que não podiam deslocar-se. Com a morte de Júlio César, em 44 a.C, findaram-se as práticas republicanas, que deram lugar a um governo por imperadores. Somente em 1.100 d.C, na Itália, começaram a ressurgir traços do governo popular, em cidades-estados como Veneza e Florença. Entretanto, em meados do século XIV, os modelos das chamadas cidades-estados foram extintos, dando lugar ao Estado Nacional, marcado pelo absolutismo.

Os moldes da democracia representativa, com um parlamento nacional e um local eleitos pelo povo, vieram a ter origem nos países ao norte do mediterrâneo e na Inglaterra, país no qual o parlamento originou-se das assembleias convocadas por Eduardo I, de 1272 a 1307. Segundo Ribeiro (2011), a época de ouro do Parlamento foi o período liberal, compreendido entre os séculos XVIII e XIX, visto que neste período herdou a legitimidade dos processos revolucionários da Inglaterra e da França. Era enxergado como o local em que as questões nacionais eram efetivamente discutidas, onde os argumentos e contra-argumentos

eram expostos por representantes de diferentes interesses e regiões, visando à construção da vontade geral.

Em vários locais da Europa, em especial na Escandinávia, Holanda, Suíça e Inglaterra, começaram a surgir assembleias locais, vez que o consenso exigia representação no corpo que criava as leis e aumentava os impostos. Os representantes seriam eleitos por meio de eleições. Este foi o embrião da democracia representativa como a conhecemos. Todavia, esta era extremamente dificultada levando-se em consideração a desigualdade existente entre os indivíduos, a diferença de *status* e que as mulheres eram excluídas da vida política. Havia um marcado sistema de privilégios e poucas pessoas dispostas a lutar contra este.

Leonardo Avritzer(2007) expõe três elementos como base da moderna teoria da representação, sendo eles a autorização, o monopólio e a territorialidade. Em nosso sistema, a legitimidade da autorização vem do voto, sendo que em uma área territorial legislam apenas aqueles eleitos pelo povo, o qual transmite o poder para decidir em seu nome. Há aqui uma tradicional transmissão também, conseqüentemente, da responsabilidade pelas decisões tomadas.

2.3. A Crise da Democracia Representativa

Atualmente, no sistema brasileiro, tivemos grandes avanços no que tange à democracia representativa, considerando, por exemplo, o voto universal e igualitário garantido a homens e mulheres. Também temos eleições periódicas, o que garante a não perpetuidade de certos indivíduos no poder. Entretanto, temos problemas estruturais graves, começando pela educação de base. Na escola formal as crianças, em sua grande parte, não são estimuladas a ter um pensamento crítico e participativo na política brasileira. Muitos adultos são analfabetos e não tiveram a oportunidade de construir uma mentalidade dotada de criticidade, o que se reflete na hora do voto. Ribeiro(2010, p.20) assim coloca:

“Supor que a eleição é suficiente para gerar a representação política é algo altamente normativo, porque desconsidera as ameaças e os riscos inerentes ao exercício da representação, como interferências de ordem econômica no processo eleitoral e a exclusão de determinadas minorias.”

Muitos encontram na sociedade civil organizada a oportunidade de capacitação e organização visando a defesa de seus direitos, sendo um espaço para debates e construção de habilidades argumentativas essenciais para uma participação real na política, o que não é

proporcionado pelo sistema representativo democrático atual. Neste sentido, Anastasia e Nunes (2006) colocam três problemas advindos de tal sistema: quanto à natureza dos laços entre representantes e representados, quanto à capacidade de os primeiros externalizarem suas preferências perante os segundos e monitorarem e fiscalizarem suas ações e omissões e quanto à vontade e à capacidade de os representantes efetivamente orientarem suas ações na defesa dos interesses dos representados e em nome destes.

A democracia participativa surge como uma resposta a tais problemas, visto que seus mecanismos possibilitam maior controle e fiscalização das decisões estatais, podendo o indivíduo manifestar-se em um espaço deliberativo a fim de defender seus interesses. Dahl (1998) coloca que uma das vantagens da democracia sobre outros regimes é que esta ajuda as pessoas a protegerem seus próprios direitos fundamentais, possibilitando que moldem suas vidas de acordo com suas opções e preferências. Entretanto, como estão submetidas às decisões governamentais, tais interesses só serão realmente protegidos se os indivíduos puderem participar ativamente da determinação da conduta governamental. Nos dizeres do referido autor (1998,p.128), a democracia representativa tem um lado “sombrio”:

“Sob um governo representativo, muitas vezes os cidadãos delegam imensa autoridade arbitrária para decisões de importância extraordinária. Não delegam autoridade apenas aos seus representantes eleitos,mas, num trajeto ainda mais indireto e tortuoso, a autoridade é delegada a administradores, burocratas, funcionários públicos, juízes e, em grau ainda maior, a organizações internacionais. Há um processo ligado a instituições da democracia poliárquica que ajuda os cidadãos a exercer influência sobre a conduta e as decisões de seu governo: a negociação entre as elites políticas e burocráticas.”

De tal forma, cabe um questionamento no que tange à legitimidade das decisões tomadas, sobre as quais exercem grande controle as elites econômicas, muitas vezes por causa do impacto que a retirada de seus investimentos causaria no panorama econômico regional e até nacional. O poder econômico, político e burocrático é moeda de troca no que tange às decisões políticas. Portanto, os cidadãos devem estar atentos não só às atividades desenvolvidas pelos representantes eleitos, mas a todo o aparato que os circunda. Pois isso a importância de a população adotar uma postura participativa e fiscalizadora.

Em se tratando de um regime democrático, seus membros devem ter a oportunidade de participação efetiva, ou seja, serem ouvidos e influenciar nas decisões do governo. Nadia Urbiati (2013), estabelece a democracia representativa como uma ordem diárquica, na qual a decisão e opinião se influenciam mutuamente, cooperam entre si ou entram em conflito, sem, contudo, fundir-se. É inegável a influência da opinião pública nas decisões políticas.

Entretanto, como manifestação da soberania do povo, essencial se mostra a sua participação na tomada de decisões, que se dá através do ideal de Democracia Participativa, que surge como uma resposta à crise da Democracia Representativa. Urbiati (2006) coloca que, devido a transformações na política doméstica e internacional, aquela deixou de ser satisfatória, visto que cada vez mais atores internacionais, transnacionais e não governamentais desempenham um papel relevante na implementação de políticas públicas a favor dos cidadãos, agindo, neste sentido, como representantes.

Transportando os dizeres de Urbiati para a realidade juizforana, pode-se perceber uma representação por afinidade por atores não-governamentais, sendo tal modalidade de representação exposta por Avritzer (2007). Podemos entendê-la como uma defesa de interesses de parcela da população que mostra afinidade com a temática abordada pelo representante da Sociedade Civil, podendo este ser uma associação de moradores ou uma associação profissional, por exemplo. O que gera a legitimidade nesse contexto não é o voto, mas a afinidade dos temas defendidos por tais representantes e as situações vivenciadas pela população ou parcela desta.

A referida representação por afinidade só foi possível com a organização da sociedade Civil no Brasil, que ressurgiu em meados da década de 1970 e veio estabelecer as bases para a participação democrática da população na vida política do país. É nesse momento que começam a se reunir publicamente as associações profissionais, estudantis e os relacionados a determinados temas, citando-se como exemplo os movimentos feministas e o MST. Avritzer (2012) coloca que a principal característica da sociedade civil brasileira durante este primeiro período foi a reivindicação de autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos. Há aqui uma busca pela implementação de políticas públicas e a organização de parte da população menos favorecida economicamente. Neste primeiro momento, é marcante a preocupação com o estabelecimento de formas de controle público sobre o Estado, democratização das políticas públicas e o ganho de autonomia. Esse panorama mostrou mudanças após a Constituição de 1988, em que houve uma preocupação maior com a ampliação da participação nas políticas públicas, com a marcante predominância de atores sociais de esquerda.

Paulo Bonavides (2003) afirma que a legitimidade dos representantes eleitos somente se dará com uma atuação mais ativa do povo, por meio de um sistema participativo com mecanismos de democracia direta, de forma a solidificar o sistema de forma cidadã. De tal forma, o povo poderia exercer sua soberania tendo um domínio decisório. Segundo o autor, a

crise da democracia representativa se dá pois não há uma identificação e uma confiabilidade do povo no que tange a seus representantes. Surge então a necessidade da utilização de outros mecanismos, como a iniciativa popular quanto a projetos de lei, possibilitada pelo disposto no artigo 14 da Constituição Federal. Senão vejamos:

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.” (grifo nosso)

Abordaremos no presente estudo mais a fundo como a iniciativa popular vem se dando no município de Juiz de Fora, através da utilização da Comissão de Participação Popular e Legislação participativa.

2.4. A Democracia Participativa:

Do período colonial até no império, é sabido que o poder era fortemente centralizado nas mãos dos governantes. Já a república era fundamentada no liberalismo, mas em conflito com as tradições patrimonialistas, coronelistas que predominavam – política do café com leite.

Com a revolução de 1930, a centralização do Estado continuou. Entretanto, por volta dos anos 1950 e início dos anos 1960 ocorreu uma forte mobilização social, camponesa e sindical pelas “reformas de base”. Todavia, com a ditadura militar, que se iniciou com o golpe de 1964, tais mobilizações foram interrompidas e readequadas para o Estado. A luta e a resistência contra o governo fizeram com que surgissem novas formas de organização da sociedade, gerando a politização de novos espaços com a discussão de diversos temas, questionando-se o autoritarismo e a centralização do poder, e exigindo-se direitos civis, sociais e políticos e conseqüentemente, a fim de defender tais direitos, o pleito por formas de participação popular.

A Constituição Federal de 1988 trouxe mecanismos de participação popular, estabelecendo mecanismos da democracia direta em um sistema representativo. Podemos dividir tais mecanismos em dois grupos: no primeiro podemos colocar a iniciativa popular

quanto à produção de leis, os plebiscitos e os referendos, que estão explicitados no artigo 14, da Carta Magna. O segundo grupo trata da participação da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas.

Começamos a abordar os mecanismos do primeiro grupo. A Lei nacional de número 9709/98 regulamenta e conceitua o referendo, o plebiscito a iniciativa popular. Os dois primeiros são consultas realizadas ao povo acerca de matéria relevante, que pode ser de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, sendo que o plebiscito é realizado antes do ato legislativo ou administrativo e o referendo depois, cumprindo ao povo, neste último caso, a respectiva ratificação ou rejeição.

No que tange à iniciativa popular, a Constituição da república assim dispõe em seu artigo 61, parágrafo 2º:

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A Lei 9709/98, em seu artigo 13, estabelece que o projeto de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto, não podendo ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos deputados a correção de eventuais incorreções de técnica legislativa ou redação. No Brasil, temos quatro leis de iniciativa popular: Lei 8930/98, que trata dos Crimes hediondos, que recebeu apoio de um movimento criado pela escritora Glória Perez, Lei 9.440/99, contra a corrupção eleitoral, que permite a cassação do registro do candidato que incidir em captação ilícita de sufrágio, Lei Complementar 11.124/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, SNHIS, e a Lei Complementar 135/10, da Ficha Limpa, que proíbe a candidatura dos condenados por órgãos colegiados de justiça ou com prestação de contas rejeitadas por tribunais de contas.

Quanto à iniciativa popular no âmbito estadual e municipal, a Constituição da República, em seus artigos 27, §4º e 29, XIII, assim estabelece:

Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.
(...)

§ 4º - A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara

Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
(...)

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

Analisando-se a Lei Orgânica do município de Juiz de Fora, podemos perceber os seguintes dispositivos:

Art. 4º Todo Poder do Município emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes eleitos.

Parágrafo único. A soberania popular será exercida:

I - indiretamente, pelo Prefeito e pelos Vereadores eleitos para a Câmara Municipal, por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com igual valor para todos;

II - diretamente, nos termos da lei, em especial, mediante:

a) iniciativa popular no processo legislativo;

b) plebiscito;

c) referendo;

d) participação em decisão da Administração Pública;

e) ação fiscalizadora sobre a Administração Pública.

Art. 41. O projeto de lei de iniciativa popular de interesse específico do Município, da cidade ou de bairro, dar-se-á através de manifestação de, pelo menos, **três por cento** do eleitorado

Constata-se aqui que por efeito da Reforma da Lei Orgânica em 2010, o percentual constitucional de cinco por cento foi reduzido, no município de Juiz de Fora, para três por cento, o que possibilitou a única Lei de Iniciativa Popular no município, que contou com a assinatura de 11.789 eleitores. Trata-se de lei que institui o Programa de Desenvolvimento Comunitário Sustentável e Cria o Fundo Municipal de Incentivo à Organização Comunitária, mais conhecido por Pró-Bairros.

Quanto ao segundo grupo de mecanismos de participação popular, que trata da participação da sociedade civil na deliberação sobre as políticas públicas, podemos destacar alguns artigos da Constituição da República. No que tange às concernentes à seguridade social, o artigo 194, parágrafo único, inciso VII coloca a participação, através de um gestão descentralizada e democrática quadripartite, dos aposentados, trabalhadores, empregadores e do governo nos órgãos colegiados.

Sobre a assistência social, o artigo 204, inciso II, prevê que a população poderá participar da formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis através de organizações representativas. O artigo 227, parágrafo primeiro, prevê a participação de entidades não governamentais nos programas de assistência à saúde da criança e do adolescente.

No que concerne ao planejamento urbano, o Estatuto da Cidade prevê a participação da população na elaboração do Plano Diretor. Por fim, quanto à participação no planejamento municipal, notadamente no planejamento orçamentário, o artigo 29 da Constituição Federal coloca, em seu artigo XII, a cooperação das associações representativas.

Segundo Leonardo Avritzer (2006), as instituições participativas que mais se multiplicaram no Brasil foram os conselhos de política e os orçamentos participativos. Os primeiros seriam fruto das legislações específicas ou infraconstitucionais que regulamentaram o disposto na Constituição Federal sobre a saúde, a assistência social, a criança e o adolescente e as políticas urbanas. O autor define conselhos como instituições híbridas que contam com a participação de atores do executivo e de atores da sociedade civil com atuação pertinente à área temática na qual o conselho atua”. O formato dos conselhos é definido pela legislação local, e adota a paridade como princípio. Podem ser consideradas instâncias propulsoras da relação entre a Sociedade e o Estado, tendo como atribuição propor as diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas. São vinculados à estrutura do poder executivo, que deve assegurar sua permanência. São, entretanto, autônomos em relação a tal poder, sendo que suas decisões não estão vinculadas a este. Existem nas três esferas de governo: municipal, estadual e federal, sendo criados por meio de leis e tendo seu regulamento e regimento definidos pelos conselheiros.

Com a criação dos Conselhos pela Constituição Federal, houve uma mudança na concepção de legitimidade do processo decisório, vez que foram incluídos atores sociais. Lavalle e Araújo (2008) identificam os conselhos como uma instituição política que tem como particularidade permitir a representação de diferentes coletividades, não só de indivíduos.

Moreira da Silva(2012, p.8)afirma:

“É importante mencionar a alteração provocada na formulação das políticas a partir da incorporação de outros atores no processo. Se antes o desenho final da política estava confinado aos técnicos do executivo e à interação entre esse poder e o legislativo, atualmente outros atores da sociedade devem participar, em conjunto com o governo, da formulação das políticas. Isso torna o processo mais complexo e difícil de ser construído e implementado, mas o resultado final é possivelmente diferenciado, na medida em que a pluralização dos atores e vozes possibilita uma ampliação das perspectivas consideradas no processo de formulação e produção das decisões(...)”

As audiências públicas também apresentam-se como um espaço de participação, em que a sociedade tem a oportunidade de participar do processo decisório. Ribeiro(2011) coloca que o vínculo entre a discussão e a decisão enriquece ambos os processos, qualificando e

legitimando a decisão. Entretanto, muitas situações, a comunidade só se dispõe a participar da discussão em uma audiência pública se perceber seus desdobramentos práticos.

Young(2000) coloca que para o exercício da democracia participativa devem estar presentes os seguintes princípios: publicidade, inclusão, igualdade, exposição pública de razões e opiniões. Todos os afetados pelas decisões devem poder participar em posição de igualdade, expondo livremente suas razões e opiniões. A autora também coloca o princípio da *reasonableness*, se refere à capacidade da pessoa de estar aberta a escutar os outros interessados em explicar porque sua ideia está incorreta ou inadequada. Ainda afirma que a legitimidade normativa de uma decisão democrática está vinculada ao grau de inclusão viabilizado àqueles diretamente afetados por ela e ao fato de terem a oportunidade de exercer influência sobre os resultados. A autora argumenta, ainda, que o modelo da democracia deliberativa é um meio de concretizar a inclusão e a igualdade políticas. De tal forma, quando é implementado, aumenta a probabilidade de que o processo de produção das decisões democráticas promova a justiça.

Não obstante os vários mecanismos positivos que apresenta, o ideal de democracia participativa enfrenta algumas críticas, sendo tida como excessivamente normativa, apontando os “defeitos” dos sistemas concretos em termos de qualidade mas apresentando pouca aplicabilidade. Considera-se difícil a adequação dos conceitos teóricos às exigências empíricas. Também há críticas no que tange à legitimidade, visto que esta derivaria da participação ou pelo menos da abertura da possibilidade de deliberação por parte de todos afetados pela decisão a ser tomada. Todavia, isto se mostraria inviável, porque uma dinâmica deliberativa requer um processo de interação em pequenos grupos.

Parkinson (2006) delinea dois problemas quanto à democracia participativa: 1) problema da escala - como os não participantes poderiam conferir legitimidade às decisões tomadas pelo fórum deliberativo; 2) problema da motivação - muitas pessoas podem optar por nunca participar da dinâmica do fórum, apesar de estar dentro do público diretamente afetado por suas decisões.

Pode-se perceber, então, a importância do comprometimento dos representantes da sociedade civil, que se responsabilizariam pelas demandas e interesses do grupo que representam, e da publicidade das deliberações. O representante poderia ser visto como um orador que possui características de uma classe de pessoas, simbolizando a identidade ou qualidades dessa. Em contraponto à visão meramente descritiva da legitimidade, Parkinson (2006) expõe uma concepção substantiva, que tem os seguintes fundamentos: o grau em que

os resultados da política coincidem com os objetivos das pessoas afetadas e o grau de sucesso dessas pessoas em atingir fins normativamente justificáveis ou desejáveis. De tal forma, a legitimidade é concernente aos fins da vida política, não apenas aos seus procedimentos.

Também deve ser considerada a situação de pobreza extrema e exclusão social, pois mesmo as instituições participativas, em princípio abertas à participação de todos os cidadãos, não conseguiriam incluir essas pessoas, que muitas vezes encontram-se em situação de alienação política. A fim de concretizar o ideal de democracia participativa, as Casas Legislativas devem ser um local de expressão e processamento institucional do melhor interesse dos cidadãos, promovendo a interação dos legisladores com os atores sociais, por meio de canais institucionais deliberativos. Gisela Fani Dias(2013, p.77) assim coloca:

“A construção de espaços para a participação popular não tem sido fácil. A disputa entre interesses mais e menos democráticos é intensa. A precariedade de uma cultura democrática e participativa está presente na burocracia estatal, o que dificulta o diálogo e a negociação sobre as políticas. O Brasil é um país marcado pela desigualdade e por uma cultura do privilégio e do favor que predomina sobre a consciência dos direitos-clientelismo, favorecimento da classe dominante.(...)Num passado não muito distante, o simples fato de votar, como intuito de eleger os governantes do Estado, era o êxtase da prática democrática brasileira. Todavia, as necessidades foram se alterando e num atual estágio a democracia está na participação efetiva dos cidadãos na gestão pública.”

Para uma democracia em grande escala, Dahl (1998) apresenta seis fatores: funcionários eleitos, eleições livres, justas e frequentes, liberdade de expressão, fontes de informação diversificadas, autonomia para as associações e cidadania inclusiva. Tais fatores formariam uma “poliarquia”. Sem todos esses, não haveria uma democracia propriamente dita. Entretanto, o último fator, que é uma confluência do exercício dos cinco primeiros, só pode ser concretizado se o indivíduo estiver capacitado para exercer seu papel de cidadão, o que só é possível através da educação cívica.

2.5 A necessidade de uma educação cívica em um contexto de democracia participativa

A fim de promover uma cidadania inclusiva, mister se faz uma educação cívica, que vai além da educação formal e que tem o condão de gerar uma compreensão esclarecida, que por sua vez possibilita uma melhora na capacidade do cidadão de se envolver de modo inteligente e de ter uma participação efetiva na vida política da sociedade. A educação cívica se dá por meio do acesso a informações confiáveis, à discussão pública, ao debate e à deliberação. As

associações independentes, fruto da sociedade civil organizada, também são fonte de educação e esclarecimento cívico, vez que trazem informação ao cidadão e também proporcionam a aquisição de liberdades políticas por meio da oportunidade de discussão e deliberação.

Robert Dahl (1998) expõe alguns critérios para que haja um processo democrático, que são a participação efetiva, a igualdade de voto, o entendimento esclarecido, o controle do programa de planejamento e a inclusão dos adultos.

Para que os membros participem ativamente das decisões políticas, devem estar igualmente capacitados. Para tanto, deve haver a oportunidade de uma participação efetiva, ou seja, cada membro deve ser capaz de expressar sua opinião e ser ouvido pelos demais. Também deve haver uma igualdade de voto, o que já foi alcançado pelo nosso país.

Um entendimento esclarecido de cada cidadão também é essencial, visto que cada membro da sociedade deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre políticas alternativas e suas possíveis consequências. A partir daí chegamos ao controle do programa de planejamento, visto que os membros de uma sociedade devem ter o poder decisório sobre quais as questões que devem ser colocadas prioritariamente no planejamento. Dahl também coloca a inclusão dos adultos, que é a oportunidade de todos os adultos terem uma participação efetiva na vida política da sociedade.

Para que os critérios de Dahl sejam colocados em prática, gerando uma real participação efetiva, necessária se faz uma maior inclusão do cidadão na vida política do município onde reside, o que só é possível por meio de capacitação com o condão de gerar uma maior reflexão sobre a sua real situação nos vários aspectos que envolvem sua vida como cidadão. No caso da violação de qualquer dos critérios colocados pelo autor, os membros de uma sociedade não serão politicamente iguais, o que acarretará uma submissão gerada pelo acesso à informação e à capacitação.

A opinião exarada por John Stuart Mill (1861) continua totalmente aplicável aos dias atuais. Ele coloca que os direitos e interesses de todas as pessoas certamente serão levados em conta quando a pessoa é capaz e está normalmente disposta a defendê-los. Os seres humanos só estariam seguros do mal em mãos de outros na proporção em que têm a força para se proteger e se protegem. Robert Dahl (1998), no mesmo sentido, coloca que o dano infligido por governos populares a pessoas que vivem sob sua jurisdição e são forçadas a obedecer suas leis, mas estão privadas do direito de participar no governo, impõe uma dificuldade maior às ideias e às práticas democráticas. Essas pessoas são governadas, mas não governam. Essencial

se faz então estender os direitos democráticos aos membros excluídos. Em obra sobre a constituição inglesa, Walter Bagehot (1867) afirma que:

“Um grande conselho formado por homens importantes, e cujas deliberações são públicas, não pode existir em uma nação sem influir nas ideias desta nação. Seu dever é modificá-las em um bom sentido. A Câmara pode, pois, instruir o país. (...) Há a função legislativa, cuja importância seria pueril negar, mas, em meu sentir, não é em verdade tão grande como a função que faz do Parlamento um foco de educação política para o país (2005, p. 117).”

Mill (1861) ainda expõe que é evidente que o único governo que pode corresponder plenamente a todas as exigências do estado social é um governo em que todo o povo participa; em que qualquer participação, mesmo na menor função pública, é útil; que a participação deveria ser por toda parte tão grande quanto permita o grau geral de melhoria na comunidade. A liberdade de expressão é imprescindível, então, para uma competência cívica, que engloba a emissão de opiniões e o questionamento. É somente dessa forma que o cidadão poderá ter influência sobre as decisões tomadas que influirão diretamente na sociedade. Ribeiro(2011,p.4) assim expõe:

“Nesse sentido, o Parlamento e a sala de aula têm esse denominador comum: ambos são lugares da palavra, da discussão, da circulação de informações, da produção do conhecimento e da aprendizagem. A diferença reside no fato de que a discussão no Parlamento está associada a uma determinada decisão, enquanto, na sala de aula, a finalidade do debate se exaure na aprendizagem. Isso não significa que a aprendizagem não seja importante para o Parlamento. O diferencial do Poder Legislativo em relação aos demais Poderes não reside na função legislativa – exercida intensamente pelo Poder Executivo –, mas na forma como essa função é exercida. No Parlamento, o exercício dessa função é pautado por um debate público, em que diferentes setores da sociedade podem, “diretamente ou por meio de seus representantes” (Constituição Federal, art. 1º, parágrafo único), contribuir, carregando novas informações, expondo pontos de vista diferentes e, nessa dinâmica, aperfeiçoando a compreensão coletiva do objeto e a decisão a ser tomada. É evidente que o processo de aprendizagem que ocorre no Parlamento não é plenamente harmonioso e colaborativo, porque se dá no calor do jogo político e da disputa de interesses, mas nem por isso ele deixa de existir.”

Entre os três Poderes, é o legislativo quem tem o potencial de produzir um conhecimento com a oitiva de diferentes setores sociais, que podem contribuir na construção do planejamento e das decisões. Pode-se fazer uma menção, então, ao que Boaventura de Sousa Santos chama de ecologia dos saberes, que:

“consiste na promoção de diálogos entre o saber científico ou humano, (...) e saberes leigos, populares, tradicionais, urbanos, camponeses (...) que circulam na sociedade. (...) A ecologia de saberes são conjuntos de práticas que promovem uma nova convivência activa de saberes no pressuposto de que todos eles, incluindo o saber científico, se podem enriquecer nesse diálogo. (Santos, 2004, p. 76).”

As audiências públicas são um importante instrumento para legitimação das decisões. Entretanto, não são suficientes para uma “educação cívica”, uma vez que a população também precisa capacitar-se sem que existam pressões políticas geradas por disputas de interesses. Ribeiro (2011,p.7) assim expõe:

“(…) o Parlamento precisa criar espaços de discussão e de aprendizagem sem conexão direta com a agenda decisória, para qualificar os atores que irão participar dos debates durante o processo de decisão. O Parlamento precisa de espaços para produzir e fazer circular informações e conhecimentos com alguma distância da arena decisória, até mesmo para qualificar essa arena, criando competências e habilidades em seus servidores para o adequado suporte técnico e político. Em outras palavras, as Casas Legislativas precisam de salas de aula, ou seja, de escolas com práticas educativas que se distanciem do processo decisório, mas que com ele não percam o vínculo, na medida em que têm em seu horizonte o aperfeiçoamento da democracia.”

A educação cívica deve ser promovida pelo Poder legislativo como uma forma de construir o comportamento cidadão. FINLEY (1988, p. 42) assim expõe:

Uso a palavra [educação] não em seu sentido contemporâneo corriqueiro de educação formal, mas em um sentido fora de moda, no sentido dos gregos antigos: por Paideia eles queriam dizer criação, “formação”, o desenvolvimento das virtudes morais, do sentido de responsabilidade cívica, de identificação madura com a comunidade, suas tradições e valores. (...) Um jovem se educava compreendendo a Assembleia; ele aprendia (...) as questões políticas que Atenas enfrentava, as escolhas, os debates e aprendia a avaliar os homens que se apresentavam como políticos atuantes, como líderes. ”

Diante do exposto, pode-se perceber que uma democracia só é verdadeiramente construída quando os cidadãos encontram-se capacitados para influir nas decisões políticas tomadas. Para tanto, deve ser proporcionada pelo Estado uma educação que vá além da formal e que tenha o condão de desenvolver as capacidades argumentativas e deliberativas dos representados, a fim de que possam participar efetivamente da vida política local.

3. A democracia participativa e a Câmara Municipal de Juiz de Fora

Nesta segunda parte do trabalho, serão abordados alguns desdobramentos do ideal de democracia participativa em âmbito local, principalmente por meio de Projetos Institucionais que lidam com a conscientização, informação e construção de criticidade política no que tange a adolescentes e líderes comunitários. Também será feita abordagem da Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa, a qual possibilita a apresentação de pré-projetos de lei pela população, revelando uma oportunidade de participação na criação das leis do município. Será feito um estudo de caso buscando clarificar alguns motivos pelos quais muitos dos pré-projetos não se tornaram leis.

Ademais haverá uma reflexão sobre como a capacitação da população, considerando o que preceitua o ideal de Democracia participativa, pode refletir num uso mais efetivo da Comissão.

3.1 Parlamento Jovem

O Parlamento Jovem é um Projeto da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em parceria com as Câmaras Municipais. Por meio de tal projeto, é trabalhado com jovens estudantes do ensino médio e ensino superior temas de abrangência social, por meio de debates e capacitação feita por monitores, que no caso da Câmara Municipal de Juiz de Fora, são alunos do Curso de Ciências Sociais da UFJF.

O Projeto existe desde o ano de 2004, sendo realizado por meio de uma parceria entre a Assembleia Legislativa de Minas Gerais e a PUC Minas – Coração Eucarístico, por intermédio da Escola do Legislativo e do Departamento de Ciências Sociais daquela universidade. As seis primeiras edições ficaram restritas à Capital. A Partir de 2010 a iniciativa foi estadualizada e ganhou a participação das câmaras municipais mineiras. O município de Juiz de Fora participou das cinco últimas edições.

Segundo consta no endereço eletrônico da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, os objetivos do projeto são: Estimular a formação política e cidadã de estudantes dos ensinos médio e superior, por meio de atividades que os levem a compreender melhor a organização dos Poderes, especialmente do Legislativo, e a importância da participação popular no Parlamento; Levar os jovens a se interessarem pela agenda sociopolítica de seu município e pelo exercício da participação democrática na discussão e decisão de questões relevantes para a comunidade; Propiciar espaço para vivência em situações de estudos e pesquisas, debates, negociações e escolhas, respeitando-se as diferentes opiniões; Incentivar o envolvimento das câmaras municipais em atividades de Educação para a Cidadania.

Em sua atual edição, o Parlamento Jovem de Minas, além das etapas municipal e estadual, conta com uma etapa regional. As solicitações finais elaboradas são encaminhadas às comissões pertinentes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, e podem se tornar Projetos de Lei, visto que se apresentam sob a forma de Projetos de Ação Legislativa.

3.2 Câmara Mirim

A Câmara Mirim é um Projeto Institucional em que são sorteadas dez escolas participantes. O tema a ser tratado é escolhido após reuniões com as escolas participantes, sendo que cada instituição escolhe 15 alunos para participar. A Câmara sugere que tal escolha seja feita da seguinte forma: os alunos elaboram redações explicando porque querem participar.

Então é realizada a capacitação dos alunos, que ocorre em um dia em horário de aula. São tratados assuntos como democracia, cidadania, participação política, poderes do município, Organizações e Funções do Poder Legislativo, Participação Política e Mecanismos de Participação. Após, a escola define o professor que vai orientar os trabalhos.

Feita a capacitação, os alunos se reúnem em uma escola e discutem os subtemas. Uma vez realizadas as discussões internas, e feita a capacitação, serão formados grupos de trabalho das diversas escolas, com 20 estudantes, divididos por subtemas. Esses grupos se encarregarão de estudar as propostas de todos os estabelecimentos de ensino e definir quais irão para a plenária final. É conduzida então uma análise de prioridades, incentivando-se a defesa dos argumentos e melhoria na capacidade discursiva.

Após as discussões, há uma plenária, em que são apresentadas dez propostas, que após deliberação, serão reduzidas a seis, sendo três de cada subtema. Então serão encaminhadas para a Mesa Diretora e para a Comissão de Participação Popular e de Legislação Participativa, a fim de que sejam transformadas em Projetos de Lei.

A intenção da Câmara de Vereadores Mirins é estimular a cultura democrática e a participação cidadã nos jovens, a partir da reflexão sobre o papel do Legislativo Municipal. Propostas apresentadas pelos adolescentes no ano passado tornaram-se dispositivos encaminhados pelos vereadores da Comissão. Encontra-se em tramitação projeto de lei que Institui a Semana de Expressão Cultural nas Escolas Municipais, a ser comemorada anualmente em agosto, e o projeto que inclui no calendário oficial do município o Dia e a Semana da Segurança Escolar. Ao Executivo foram encaminhados requerimentos solicitando a inclusão dos estudantes com necessidades especiais nas escolas da Prefeitura e a criação da bolsa esporte-educação, entre outros.

3.3. Escola de Cidadania

A Escola de Cidadania do Legislativo Municipal de Juiz de Fora é uma das atividades desenvolvidas pelo CAC- Centro de atenção ao Cidadão, que tem entre seus objetivos, conforme explicitado na Resolução nº 1.133/2000, a plena satisfação do direito a participação dos cidadãos nos centros de decisão política, mediante assessoramento da Câmara Municipal no planejamento e execução das atividades próprias da Câmara Itinerante, que é precedida da Escola de cidadania, também realizada pelo CAC.

O regimento Interno da Câmara municipal de Juiz de Fora, em seu artigo 2º, §4º, assim dispõe sobre a Câmara Itinerante e a Escola da Cidadania, realizadas na zona Sudeste, Nordeste, Norte I e Sul de Juiz de Fora:

§ 4º A reunião denominada Câmara Itinerante, nos termos do § 3º deste artigo terá início às 18 horas, observado o seguinte procedimento:

I - as reuniões deverão ter quatro edições anuais a serem realizadas nos meses de abril, junho, agosto e outubro;

II - os locais de realização deverão contemplar diferentes regiões administrativas do Município, consideradas as características de suas microrregiões, e respeitada a alternância de realização entre as regiões administrativas municipais;

III - o Centro de Atenção ao Cidadão ficará responsável pela mobilização e capacitação dos moradores e de suas lideranças comunitárias, bem como da elaboração de relatório do diagnóstico social da região, como das atividades preparatórias da Câmara Itinerante;

IV - as atividades da Escola de Cidadania do Legislativo Municipal, coordenadas pelo Centro de Atenção ao Cidadão, incluirão a elaboração de um documento contendo as demandas e as propostas indicadas pelas lideranças participantes da Escola de Cidadania;

V - na Câmara Itinerante somente os participantes da Escola de Cidadania do Legislativo Municipal poderão apresentar oralmente as demandas e as propostas contidas no documento por eles elaborado, mediante inscrição prévia no horário de 17h30min às 18h15 min, junto à Assessoria de Cerimonial da Câmara Municipal, por:

a) 5 (cinco) minutos havendo até doze inscritos;

b) 3 (três) minutos havendo mais que doze inscritos;

- 5 -

VI - o tempo regimental para uso da palavra pelos Vereadores será de 5 (cinco) minutos, mediante sua inscrição de próprio punho, em livro especial e sob a fiscalização do 1º Secretário, até 30 (trinta) minutos a partir do início da reunião;

VII - o tempo regimental para uso da palavra do Representante do Poder Executivo é de 5 (cinco) minutos, prorrogável por 5 (cinco) minutos, salvo autorização do Plenário por prazo superior, mediante sua inscrição junto à Assessoria de Cerimonial da Câmara Municipal, até 30 (trinta) minutos a partir do início da reunião;

VIII - em caso de manifestação desrespeitosa ao Vereador, fica-lhe reservado o direito de resposta por 3 (três) minutos;

IX - no mês de novembro deverá ser realizada uma reunião especial, no Plenário da Câmara Municipal, devendo ser convidados todos os oradores das Câmaras Itinerantes, com o objetivo de informar-lhes os encaminhamentos de suas demandas e propostas apresentadas nas Câmaras Itinerantes realizadas no período legislativo.

Percebemos, pelo disposto no dispositivo transcrito, que a Escola da Cidadania é preparatória à Câmara Itinerante, sendo que apenas quem participa da Escola de Cidadania pode fazer uso da Palavra durante este evento. Todo o processo culminará na entrega do documento reivindicatório das principais demandas para a Mesa Diretora da Câmara dos Vereadores na Câmara Itinerante. De tal forma, a

Câmara itinerante é um espaço de deliberação da comunidade, sendo que a prévia participação na Escola da Cidadania faz com que a fala dos participantes se torne mais técnica e qualificada, visto que contribui para a formação política de pessoas da comunidade, representantes de classe e lideranças informais que são referência nos locais e que participam, direta ou indiretamente, da vida pública e comunitária do Município.

A escola da cidadania busca a preparação dos participantes para um comportamento crítico nas reuniões da Câmara Itinerante. Para tanto, há cursos preparatórios sobre os seguintes temas: democracia e participação política, orçamento público municipal, poderes do município, mobilização e organização popular e diversidade social, poderes do município, mobilização e organização popular e diversidade social. Há também, como atividade, a discussão das demandas da região. Por fim, há a finalização de documento para a Câmara Itinerante, que será discutido na reunião.

O início das atividades tratadas é precedida de entrevistas realizadas pelos estagiários do CAC, que são alunos dos cursos de sociologia, ciências sociais e serviço social. Tais entrevistas são realizadas com os moradores dos bairros atingidos pela Câmara Itinerante, e têm como objetivo identificar o grau de engajamento e politização do entrevistado, além das demandas do bairro em áreas como segurança, transporte e educação. Trata-se, dessa forma, de um trabalho prévio de diagnóstico social.

Percebemos que a escola de cidadania e a Câmara Itinerante possibilitam um espaço de capacitação e deliberação, proporcionando uma participação efetiva e democrática dos participantes, de forma a expor e pleitear soluções às suas demandas perante o poder legislativo e executivo. Tais projetos institucionais têm como objetivo o estabelecimento de diálogo entre a Câmara Municipal de Juiz de Fora e a sociedade Civil.

O artigo 2º, §4º, IX, do Regimento interno da Câmara Municipal traz uma reunião, realizada no mês de novembro de cada ano, que traz aos moradores dos bairros participantes da Câmara Itinerante a situação das propostas apresentadas pelos moradores. Tal reunião se mostra importante como uma oportunidade de os líderes comunitários se manifestarem em defesa dos interesses dos moradores dos bairros, pressionando as autoridades a apresentar soluções.

3.4 A Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa:

No âmbito da Câmara dos Deputados, há a Comissão de Legislação Participativa, que foi criada no ano de 2001, com o objetivo de facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa. Através de tal Comissão, a sociedade, por meio de qualquer entidade civil organizada, ONGs, sindicatos, associações, órgãos de classe, pode apresentar à Câmara dos Deputados suas sugestões legislativas. Essas sugestões vão desde propostas de leis complementares e ordinárias, até sugestões de emendas ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Também há, no âmbito da Câmara dos Deputados, o “Banco de Ideias”, formado por sugestões apresentadas ao Parlamento pelos cidadãos e cidadãs brasileiros individualmente. De forma parecida, há no município de Juiz de Fora a possibilidade de qualquer cidadão, através do *site* da instituição, apresentar sugestões legislativas, que são analisadas pelos vereadores, podendo vir a tornar-se uma norma jurídica.

Como uma forma de possibilitar uma maior participação da população no que tange à produção de leis em Juiz de Fora, a Comissão de Participação popular e Legislação Participativa foi criada por meio da do Projeto de Resolução de número 13 do ano de 2001, de iniciativa do vereador Barbosa Júnior, sob a seguinte justificativa:

“(…) Não há como separar a concepção de democracia sem que se atente para os meios e instrumentos de participação popular na produção das Leis e no controle do Estado. Daí surgiu a noção de soberania popular, consubstanciada, entre nós, no parágrafo único do já referido artigo 1º da Constituição Federal de 1988, que assim preceitua:

“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Feitas estas considerações, quero assinalar que o meu escopo, ao apresentar este Projeto de Resolução, é criar instrumentos para que se aprofunde esta que se afigura a noção mais moderna de democracia, qual seja, a democracia participativa, síntese da democracia direta com a democracia representativa.(...). Penso que seja oportuno que se implementem tais medidas em nossa cidade, a fim de que se possam abrir canais efetivos de participação na elaboração das normas gerais e abstratas, a que chamamos de Leis.

Por derradeiro, assinale-se que, aprovada esta Resolução, a mesma em nada subtrairá as prerrogativas constitucionalmente asseguradas aos Nobres Vereadores, ao mesmo tempo em que projetará esta Casa como um centro de discussão política no qual a soberania popular se constitua, muito além de uma mera teoria ou figura retórica, uma legítima força propulsora de nossas atitudes.”

O referido Projeto de Resolução culminou da Resolução de número 1.1.79 de 2003, que alterou o Regimento interno da Câmara, sendo posteriormente revogada pela Resolução de número 1.213 de 2008. De tal processo resultou a seguinte alteração no artigo 72 do Regimento Interno da Câmara de Juiz de Fora:

“Artigo 72 do Regimento interno da Câmara Municipal de Juiz de Fora:

VIII - da Comissão de Participação Popular e de Legislação Participativa:

- a) solicitar a realização de Audiências Públicas sobre assuntos de relevante interesse social;
- b) apreciar a sugestão popular e Projeto de Lei Popular visando aprimorar os trabalhos legislativos;
- c) promover estudos, pesquisas e debates sobre assunto de relevante interesse público;
- d) apreciar as sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos;
- e) emitir pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea d;
- f) acompanhar a tramitação das proposições originadas de proposta de ação legislativa, exercendo as prerrogativas de autor da proposição.”

Diante do exposto, podemos perceber a legitimidade das associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil para submeter à Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa pré-projetos de Lei, que podem ser transformados em Projetos de Lei a serem submetidos a votação. A utilização da comissão é uma alternativa ao processo tradicional de iniciativa popular, visto que dispensa as assinaturas de três por cento dos eleitores do município, necessitando-se apenas que um dos legitimados apresente o pré-projeto.

A descentralização do poder, que tem como um marco importante a elevação dos municípios ao *status* de ente federativo, conforme a Constituição Federal, que lhe deu maior autonomia política, administrativa e financeira, possibilitou a esses maior poder de decisão. De tal forma a população tem importante papel no que tange à participação na vida política do município, pois é ela quem sabe suas prioridades e necessidades.

4. As Leis de Iniciativa Popular no município de Juiz de Fora e a efetividade da Comissão de Participação Popular

4.1 Os Pré-projetos de Lei submetidos à comissão

Percebemos, com a criação da Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa, um espaço para que a Sociedade Civil Organizada possa criar seus próprios pré-projetos de Lei, sendo uma oportunidade para se fazer ouvir e participar ativamente da produção legislativa do município. Vejamos então os pré-projetos submetidos à Comissão.

4.1.1. Requerimento Popular nº006/2003- Cria um Banco de alimentos no município

O Comitê da Cidadania apresentou pré-projeto, sob a seguinte justificativa:

“A existência de um Programa como o Banco de Alimentos, que agora é sugerido, dará condições de melhor aproveitamento das sobras, selecionar produtos alimentícios, acondicioná-los adequadamente e por meio de um sistema de distribuição adequado, garantir que cheguem ao seu destino, atendendo à população carente que necessita de assistência e promoção.”

O Parecer da Diretoria Jurídica foi no sentido da inconstitucionalidade do projeto, sob a justificativa de que seriam geradas obrigações para o Poder Executivo, adentrando no exercício de suas funções administrativas. De tal forma, a iniciativa teria que ser do prefeito, sob pena de afronta ao Princípio da Separação dos Poderes.

Houve parecer em conjunto dos Membros da Comissão de Legislação, Justiça e Redação no seguinte sentido: “O Projeto de Lei cria despesa, portanto necessário se faz, juntar ao presente o Impacto Orçamentário Financeiro, para se estimar tais despesas, bem como de declarações do Ordenador de despesas.” Enviado ofício à prefeitura, em que foi solicitada manifestação da Fazenda Municipal no que diz respeito ao impacto orçamentário-financeiro, foi dada a seguinte resposta:

“(…)

Por oportuno, julgo necessário ressaltar que, s.m.j., a matéria proposta apresenta vícios, em função do disposto:

1. No Parágrafo único, do art 21, da LRF, que determina a nulidade de pleno direito de ato que resulte em aumento de despesa com pessoal, expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final de mandato dos titulares dos Poderes ou Órgãos previstos no art. 20, da mesma Lei;

2. No inciso III, do art 70, da Lei Orgânica Municipal, que determina ser de iniciativa exclusiva do Prefeito as proposições de Projetos de Lei que, de alguma forma, interfiram na estruturação e nas atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal.”

Foi remetido o pré-projeto ao autor, para que fossem feitas as adequações necessárias. Entretanto, estas não foram realizadas, culminando no arquivamento.

4.1.2. Requerimento Popular 001/2004

Foram submetido à Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa por Ronaldo José Batista, no ano de 2004. O autor fez uma descrição de vários projetos sociais, mas nenhum estava sob a forma de projeto de lei.

O autor visava a colocação em prática dos seguintes Projetos:

- Projeto Osiris: tinha como finalidade aumentar a reciclagem de lixo através de Micro-Cooperativas;
- Projeto Helena: visava o reaproveitamento de pneus sucateados na construção de casas populares e obras públicas.
- Projeto Sub-Rá: visava o Aquecimento por energia solar da água utilizada por pessoas de baixa renda.
- Projeto Hort Granjeiros: visava ganhar espaço no cultivo de hortaliças e alguns tipos de tubérculos, utilizando mão-de-obra de pessoas de baixa renda.

Diante disso, a Comissão exarou pareceres no sentido de solicitar ao autor que adequasse a descrição dos projetos sociais apresentados ao formato de Projetos de Lei, o que não foi feito, culminando no arquivamento.

4.1.3. Requerimento Popular 001/2006- Institui feriado municipal em alusão ao Dia da Consciência Negra

O Conselho Municipal para Valorização da População Negra de Juiz de Fora apresentou pré-projeto a fim de instituir feriado municipal. Entretanto, foi exarado parecer da Diretoria Jurídica da Câmara Municipal de Juiz de Fora no sentido de que seria inconstitucional vez que é da União a competência para instituir feriados. O projeto ainda encontra-se em tramitação.

4.1.4. Requerimento Popular nº002/2005- Passe Livre para portadores de anemia falciforme

No dia 03 de maio de 2005, a Associação de Portadores de Anemia Falciforme e do Traço Falcêmico de Juiz de Fora - APAFTF - apresentou sugestão de iniciativa legislativa que beneficia os portadores de anemia falciforme com o passe livre no transporte coletivo municipal.

A Comissão de Legislação e Justiça deu parecer favorável, com o seguinte teor:

“Por questão de inteira justiça, sabemos que ela(a anemia falciforme) ocorre mais na população negra e seus descendentes, raramente em brancos.

Esta população a quem o Brasil deve todo o processo, merece muito mais do que um passe-livre, afinal de contas, temos uma grande dívida a saldar.

Ademais, é de notório saber que as pessoas com esta doença sofrem crises dolorosas nos ossos, músculos, palidez, cansaço, feridas nas pernas, sendo que até mesmo as

criança sofrem quando herdam de seus pais a hemoglobina A e S. Evidentemente, não é uma doença contagiosa, mas traz muitos sofrimentos.

Sendo de interesse do Município, solicito à nobre Mesa Diretora, se for possível que monte um novo Projeto de Lei, ou faça uma adequação a este, pois é muito criativo, inteligente, ousado e corajoso, porém deverá conter artigos de doação dos remédios para os portadores desta doença, levando em conta que na maioria das vezes não estão disponíveis no SUS.”

Logo em seguida, a proposta legislativa foi encaminhada à GETRAN, por força de parecer exarado pela Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa. Foram dados pareceres favoráveis por parte da comissão, sendo que um dos membros cita que o impacto financeiro seria desprezível. O Projeto foi aprovado em plenário no dia 19/05/2005, vindo a tornar-se norma jurídica.

4.1.5. Projeto de lei 215/2013 - Institui o Dia Municipal da Segurança Escolar e a Semana da Segurança Escolar, incluindo-os no Calendário Oficial do Município de Juiz de Fora.

O Projeto originou-se da Câmara Mirim do ano de 2013 e tem o seguinte teor:

Art. 1º O art. 1º da Lei 12.804, de 25.06.2013, é acrescentado dos seguintes parágrafos:

“§ 1º A semana ora instituída passará a fazer parte do Calendário Oficial do Município de Juiz de Fora.

§ 2º A Câmara Municipal, através da Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte e Lazer e da Comissão de Segurança Pública, reunir-se-á na segunda quinzena de fevereiro para planejar o Dia Municipal de Segurança nas Escolas.”

Art. 2º O art. 2º da Lei 12.804, de 25.06.2013, é acrescentado do seguinte inciso:

“VI - promover um encontro municipal das representações de estudantes das Escolas da rede pública e privada de Juiz de Fora para a discussão, envolvendo autoridades do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário e Sociedade Civil organizada, por meios de palestras e debates, do tema segurança nas escolas.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Houve parecer favorável exarado pela Diretoria Jurídica, em que foi reconhecida a constitucionalidade e legalidade do Projeto, apresentando apenas algumas ressalvas de ordem técnica. Parecer favorável também dos membros da Comissão de legislação, justiça e redação e da Comissão de Educação, desde que sejam respeitadas as ressalvas. O Projeto ainda encontra-se em tramitação.

4.2 Estudo de Caso: Pré-projeto que visa incentivar a instalação de aquecimento por energia solar e Pré-projeto que institui o Curso Municipal de Línguas

Para o desenvolvimento dos objetivos da presente pesquisa, foram escolhidos dois casos para análise: 1 – Projeto de Incentivo à Instalação de Aquecimento Solar; 2 – Projeto voltado à criação do curso municipal de línguas.

De acordo com Gil (1991), o estudo de caso é caracterizado pelo estudo exaustivo e em profundidade de poucos objetos, de forma a permitir conhecimento amplo e específico do mesmo; O autor acrescenta que “o delineamento se fundamenta na ideia de que a análise de uma unidade de determinado universo possibilita a compreensão da generalidade do mesmo ou, pelo menos, o estabelecimento de bases para uma investigação posterior, mais sistemática e precisa.” Trata-se de uma estratégia metodológica que busca responder às questões 'como' e 'por que' determinadas situações ou fenômenos ocorrem e o que o caso sugere a respeito do todo. Visa-se à investigação de um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações.

Será utilizada aqui a análise documental, a partir dos documentos disponibilizados no *site* e no arquivo físico da Câmara Municipal de Juiz de Fora. Triviños (1992) relata que os “estudos de caso documentais” são úteis quando o intuito do pesquisador é analisar objetos que não podem mais ser alcançados de forma direta, pois são desenvolvidos mediante a análise de todo e qualquer registro capaz de servir como fonte de informação.

De acordo com Stake (2000), o Estudo de Caso pode ser classificado de intrínseco ou particular, instrumental ou coletivo, conforme os objetivos da investigação:

“Pode ser classificado de intrínseco ou particular quando procura compreender melhor um caso particular em si, em seus aspectos intrínsecos; instrumental, ao contrário, quando se examina um caso para se compreender melhor outra questão, algo mais amplo, orientar estudos ou ser instrumento para pesquisas posteriores, e coletivo, quando estende o estudo a outros casos instrumentais conexos com o objetivo de ampliar a compreensão ou a teorização sobre um conjunto ainda maior de casos.”

Trata-se aqui de um estudo instrumental, visto que será analisado um caso para se compreender melhor as falhas nos pré-projetos de lei que obstam seu prosseguimento e conseqüentemente trazem obstáculos à efetividade da Comissão de Participação Popular e Legislação participativa.

4.2.1 - Requerimento popular 003/2006- Incentiva a instalação de aquecimento de água por energia solar

O pré-projeto em análise foi submetido à Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa por Ronaldo José Batista no ano de 2006, quando então era Diretor Presidente da “Rochel Pró Vida”, entidade não governamental à época constituída no Bairro de Lourdes, em Juiz de Fora. Veio acompanhado de justificativa que discorria sobre o problema da poluição e, como forma de minorá-la, a busca por formas alternativas e não-poluentes de produção de energia elétrica, podendo-se destacar o seguinte trecho:

“(…)os recursos naturais que aqui existem , são esgotáveis e dependem de ser preservados para não acabarem.(…) este projeto tem como objetivos principais a economia de energia e o incentivo à utilização de energias alternativas como a energia solar para o aquecimento de água e a mesma é uma energia não poluente, isto faz com que todo o município de JF possa contribuir de forma significativa para a mudança desse quadro e também servir de exemplo tanto para o estado de MG quanto para todo o território nacional.”

O pré-projeto estabelecia como incentivo à instalação de sistema de aquecimento de água por energia solar o desconto no valor do IPTU de até 10%, podendo tal desconto ser efetuado por até cinco anos. Também estipulava que o valor a ser descontado não poderia ultrapassar o valor de 50% do aparelho de aquecimento a ser adquirido.

Houve parecer da Comissão de Participação Popular e Legislação participativa, no seguinte teor:

“Trata-se de proposta de Projeto de Lei de autoria Popular que dispõe sobre a instalação de aquecedor solar em residência e Hospitais do Município de Juiz de Fora.

De acordo com o proponente a matéria trará muitos benefícios financeiros para a população, já que o sistema é bem mais econômico em comparação com o consumo de energia elétrica. Não obstante a esta vantagem, a implantação do mesmo depende de iniciativa do Poder Executivo, vez que, será vinculado ao IPTU. Portanto, para melhor avaliação sugerimos encaminhá-lo à Prefeitura para análise da respectiva matéria.”

Percebe-se aqui que a Comissão identificou um vício de iniciativa, ou seja, que a proposição não poderia ser apresentada pelo legislativo pois diz respeito a matéria que é assunto reservado à iniciativa privativa do prefeito. Foi enviado então ofício a este, sob o número 1798/2006.

A resposta do poder executivo veio por meio do ofício de número 2246/2006, com cópias dos pareceres exarados pela Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica, pela AGENDA JF e pela Secretaria de Receita e Controle Interno.

Então foi exarado um segundo parecer pela Comissão no sentido de remeter o pré-projeto ao prefeito. Vejamos:

“Recomendamos que seja enviada ao Chefe do Executivo a proposta por estar em desacordo com a Constituição porque, nesse caso, cabe exclusivamente ao Poder Executivo a iniciativa de propor matéria que conceda benefícios de origem financeira.”

Foi dado parecer pelo Secretário de Receita e Controle Interno, em que foi afirmado que pelo fato de o Projeto tratar de isenção parcial de IPTU, seria necessário um demonstrativo sobre o impacto nas receitas e despesas, já que acarretaria consequências diretas no campo orçamentário. Seria então do prefeito a iniciativa. O desconto no IPTU seria caracterizado como uma renúncia de receita, tendo de estar presente na LOA e na LDO.

Em parecer da Secretaria de Planejamento e Gestão estratégica constou que seria Competência da União legislar sobre matéria concernente a energia elétrica, conforme o artigo 21, XII, “b”, da Constituição. Também foi questionada a questão da renúncia de receita.

Por fim, em um terceiro parecer da Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa, foi firmado que, em análise à proposta, o Poder Executivo desaconselhou seu andamento por razões diversas, incluindo a flagrante inconstitucionalidade, pois sua origem tem que ser de autoria do Executivo caso seja do interesse do mesmo. Recomendou, então, o arquivamento em definitivo.

4.2.2. Requerimento Popular nº001/2005 – Institui o Curso Municipal de Línguas

O estudante Raphael de Oliveira Reis apresentou pré-projeto a fim de instituir no município Curso Municipal de Línguas, em que seria ensinado inglês, espanhol e esperanto. Houve pareceres favoráveis da Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa, com a ressalva de que o assunto deveria ser submetido ao Poder Executivo, em especial à Gerência de Educação Básica do Município, a fim de verificar a viabilidade do projeto. Houve um parecer desfavorável de um dos membros da Comissão visto que o autor do projeto não estava entre os legitimados para a proposição.

Foi dado parecer pela Procuradoria Geral do município, pela ilegalidade e inconstitucionalidade do presente projeto, uma vez “seria privativa do prefeito a iniciativa para propor leis que gerem obrigações a órgão da administração e/ou despesas para o município”. Seriam geradas atribuições a órgãos como a Secretaria de Educação e a Secretaria de Recursos Humanos e “inegáveis acréscimos orçamentários, tanto de pessoal quanto de material”. Seria então inconstitucional pela violação do Princípio da Separação de Poderes e ilegal pela violação da Lei Orgânica Municipal. Foi sugerido pelo Procurador Geral então o encaminhamento do pleito ao executivo a nível de indicação.

A Secretária de Educação declarou que já há um projeto parecido no Centro de Educação ao menor e que já existiriam professores aptos a lecionar inglês e espanhol, mas não esperanto. No que tange a esta língua, então, seria necessário abrir concurso público para o cargo de Professor de Esperanto, o que violaria a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal, uma vez que a criação de cargos é de iniciativa privativa do prefeito. Então foi recomentado ao autor da proposição a retirada da língua Esperanto do Projeto, por meio de emenda.

Encaminhado o Projeto de Lei ao Prefeito, este foi vetado sob a justificativa de que o projeto de lei demandaria a geração de obrigações para secretarias e a criação de novas despesas as quais dependeriam da abertura de novo crédito orçamentário, sendo que projetos deste tipo devem ser de iniciativa do prefeito.

O veto, entretanto, foi derrubado pela Câmara Municipal, sendo alegado que o Projeto não invadiria a iniciativa do Poder Executivo e nem criaria despesas pela municipalidade, uma vez que já existe projeto semelhante, no seio da Secretaria de Educação, cujos recursos poderiam ser aproveitados. Rejeitado o veto, foi promulgada a Lei sob o número 12.014.

4.2.3. Estudo de caso

Pode-se perceber aqui que houve um desconhecimento do que é de iniciativa do legislativo e do executivo, o que culminou em um vício formal que obstou o prosseguimento do primeiro projeto e obstaculização do segundo. A Constituição Federal, em seu artigo 61 e A Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora, em seu artigo 36, delimitam a iniciativa do presidente e do prefeito, respectivamente:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais

Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Art. 36. São matérias de iniciativa privativa do Prefeito, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

I - criação, transformação, extinção de cargos, funções ou empregos públicos dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação ou alteração da respectiva remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação, atribuição e extinção das secretarias ou departamento equivalente, órgão autônomo e entidade da administração pública indireta;

IV - plano plurianual;

V - diretrizes orçamentárias;

VI - orçamento anual;

VII - autorização para abertura de crédito adicional ou concessão de auxílios, prêmios e subvenções.

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa privativa do Prefeito, ressalvada a comprovação da existência de receita e no caso do projeto da lei do orçamento anual.

Podemos constatar, tanto no primeiro projeto quanto no que institui o Curso Municipal de Línguas, um desconhecimento no que tange às matérias que devem ser de iniciativa do chefe do executivo. É deste a iniciativa de leis que versem sobre a administração do município, no que tange às atribuições e criação de obrigações para as secretarias. Quanto a matéria orçamentária e financeira, também cabe ao prefeito a iniciativa legislativa. Ribeiro (2011,p.3) assim coloca:

“Com efeito, o agigantamento do Poder Executivo no contexto da formação do Estado social fez com que esse Poder assumisse não apenas as novas atribuições estatais de oferta de serviços públicos e de intervenção na ordem econômica, mas também funções legislativas, por intermédio, por exemplo, da edição dos decretos-leis no Brasil.(...) O quadro do desempenho da função legislativa pelo Parlamento também não é outro: a hegemonia do Poder Executivo na aprovação das leis é

evidente e decorre de fatores jurídicos e políticos. Sob o ponto de vista constitucional, os recursos assegurados ao Chefe do Poder Executivo, como as regras que lhe asseguram iniciativa privativa de matérias importantes e, no caso do Brasil, as medidas provisórias, impõem um desequilíbrio entre os Poderes.”

Pode-se perceber aqui que a Constituição Federal restringiu significativamente as matérias que podem ser de iniciativa do Poder Legislativo. Isto, portanto, transporta-se para a população quanto à elaboração dos pré-projetos submetidos à Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa, que não devem adentrar na iniciativa privativa do Poder Executivo, sob pena de inconstitucionalidade.

Também pode ser ressaltada a assimetria informacional que ocorre entre o Poder Legislativo e o Executivo, visto que este, que detém as informações plenas sobre as políticas públicas, ao não apoiar um projeto de lei, muitas vezes não expõe as reais razões, em um jogo político. Para uma boa articulação entre os legisladores e executores das leis, mister faz-se uma maior publicidade dos reais motivos decisórios, a fim de que possa haver uma maior discussão e deliberação, de forma a incluir a população afetada.

Quanto à geração de despesas, os Projetos de Lei devem vir acompanhados de comprovação de receita e previsão no orçamento anual (art. 39, parágrafo único da Lei Orgânica de Juiz de Fora). A Lei de Responsabilidade Fiscal assim dispõe:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

(...)

O artigo 167 da Constituição Federal coloca, ainda, a vedação de realização de despesas ou assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. É entendimento pacificado pelo STF que é vedada lei de iniciativa do legislativo que implique em aumento de despesa, pois adentraria na iniciativa do prefeito para propor leis que disponham sobre a organização administrativa do município. Cabe aqui a seguinte transcrição:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 6º, PARÁGRAFO ÚNICO, 10, CAPUT, E §§ 1º, 3º E 4º, E 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI GAÚCHA N. 11.770/2002. ALTERAÇÕES NOS QUADROS DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO, DE CARGOS EM COMISSÃO E DE FUNÇÕES GRATIFICADAS DO INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. 2. Ação não conhecida quanto à alegação de contrariedade ao art. 40, § 8º, da Constituição da República, na redação dada pela Emenda n. 20/1998 posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n. 41/2003. O Supremo Tribunal Federal assentou que a alteração dos dispositivos que fundamentam o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, com substancial modificação, impede sua apreciação nessa via. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente”. (ADI 2.813/RS, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe 26.8.2011) (grifo nosso)

Assim dispõe sobre o assunto Hely Lopes Meirelles:

"Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal ..." (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541).

Diante do apresentado, pode-se perceber um desconhecimento da população no que tange a vários pontos concernentes à Competência e Iniciativa Legislativa, que levam à pouca eficácia da Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa. Portanto, considerando a Câmara Municipal um ambiente em que deve ser promovida a informação consciente a fim de maior participação da população na vida política do município, poderiam ser ministrados cursos, utilizando-se o espaço dos Projetos Institucionais já existentes, de forma a capacitar a população a legislar. A Escola da Cidadania apresenta-se como um palco muito propício. Poderiam ser dadas palestras direcionadas aos legitimados a propor os Projetos de Lei e também estimulado o debate acerca de determinados assuntos estimulando-se a criação de Leis. A Câmara Mirim já conta com uma experiência muito positiva em tal sentido, que poderia servir como exemplo para um maior incentivo e capacitação da população para produzir leis.

5. Conclusão:

Na primeira metade do século o exercício da democracia restringia-se ao momento do voto. Após as Guerras Mundiais, a participação foi identificada com um consenso acerca de um procedimento eleitoral para a formação dos governos. Com a Constituição de 1988, que assegurou mecanismos de participação popular, tal panorama veio a sofrer mudanças, sendo que o poder legislativo passou a ter mais mecanismos de aproximação com a população, assumindo o dever de fornecer informações precisas sobre o que está sendo produzido, votado e decidido, possibilitando um espaço de debate e deliberação. Tal conjunto de fatores traz evidentemente mais legitimidade às decisões tomadas, que seriam submetidas ao debate público.

O processo deliberativo, além de questão da legitimidade, apresenta-se como um processo pedagógico, em que os atores se informam e aprendem durante o debate. Os atores sociais têm a oportunidade de trazer novas informações para a resolução dos problemas que enfrentam, sendo as informações vindas do Poder Público e da sociedade partilhadas e discutidas. No que tange à elaboração de políticas públicas, estas têm maior chance de êxito se houver uma oitiva prévia da população afetada, que conhecem as reais demandas. Num contexto de crise da representação, destacam-se os instrumentos de comunicação e os espaços de interação das Casas Legislativas como importantes para que o Parlamento volte a ocupar um lugar de relevo na construção do verdadeiro ideal democrático, que é o governo do povo.

A educação cívica se dá por meio do acesso a informações confiáveis, à discussão pública, ao debate e à deliberação e tem a finalidade de promover a formação política crítica da comunidade. A fim de que as pessoas possam expor suas opiniões e influenciar nas decisões políticas, dois pontos são essenciais: um espaço deliberativo aberto e a prévia capacitação política dessas pessoas, para que possam expor seus argumentos de forma mais qualificada.

No âmbito da Câmara Municipal de Juiz de Fora já existem mecanismos de formação política e incentivo à participação. A Câmara Mirim e o Parlamento Jovem são exemplos disso, uma vez que trabalham com adolescentes do ensino médio e das últimas séries do ensino fundamental a capacidade discursiva e argumentativa, estimulando-os a debater sobre temas relevantes para seu cotidiano. Também há a Escola da Cidadania, que é feita com lideranças comunitárias de vários bairros da cidade. Importante ressaltar que as associações de

moradores são legítimas para apresentar pré-projetos de lei perante a Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa.

Diante disso, a Escola da Cidadania, promovida pelo Centro de Atenção ao Cidadão, poderia ser um espaço de Educação Cívica em que existiria a possibilidade de aprofundamento maior no que tange à iniciativa de leis por parte das associações de moradores, sendo estas instruídas sobre os temas que podem ou não ser objeto de tais projetos, sem ferir a iniciativa privativa do executivo. Também poderiam ser melhor instruídas no que se refere às diferenças de atuação do poder legislativo e executivo, sendo que cabe a este, este, entre outras atribuições, a organização administrativa do município.

Ainda quanto a espaços de Educação Cívica, existe no âmbito da Câmara Municipal a Escola do Legislativo, dirigida pelo Centro de Atenção ao Cidadão e criada por meio da Resolução nº 1209/2008. Assim dispõe seu artigo 2º:

Art. 2º São objetivos específicos da Escola do Legislativo de Juiz de Fora:

(...)

V - desenvolver programas e atividades específicas, através do Centro de Atenção ao Cidadão, órgão de assessoria do Legislativo Municipal, objetivando a formação e a qualificação de lideranças comunitárias e políticas, bem como desenvolver ações de capacitação para a cidadania, visando promover uma melhor compreensão do Poder Legislativo e das práticas políticas e legislativas;

VI - estimular a pesquisa técnico-acadêmica voltada ao Legislativo, em cooperação com outras instituições públicas e/ou privadas;

VII - planejar e organizar eventos sobre temas de repercussão na sociedade que contribuam para a educação política e o aprimoramento da prática legislativa;

(...)

Pode-se perceber, da leitura do dispositivo transcrito, que estão entre os objetivos da Escola do Legislativo a promoção da cidadania e de uma melhor compreensão das práticas políticas e legislativas. Também há preocupação no que concerne à formação e qualificação de lideranças comunitárias. De tal forma, poderiam ser dados cursos e palestras para a comunidade, com foco específico nos legitimados para propor pré-projetos de leis, de forma a fomentar a utilização efetiva da Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa. Em tais atividades é importante que seja estimulado o debate e a troca de informações, para que os participantes possam ser capacitados para atuar como representantes por afinidade, defendendo os interesses de seus pares. Um conhecimento construído conjuntamente traz evidentemente maior densidade democrática à sociedade. A Câmara Municipal deve assumir seu papel no processo de circulação e produção de conhecimento na localidade como fator para o desenvolvimento local. O Centro de Atenção ao Cidadão, estrutura permanente na

Câmara Municipal , propicia a continuidade dos projetos institucionais depois da alternância do Poder, sendo um ambiente muito propício à promoção da educação cívica e de aproximação do Poder Legislativo com a sociedade civil organizada. Portanto pode ser utilizado plenamente para tais fins.

Ademais, o dispositivo transcrito também mostra a possibilidade de cooperação com entidades públicas. Por isso importante torna-se a cooperação mútua entre a Universidade Federal de Juiz de Fora e a Câmara Municipal, que apresenta um vasto campo de pesquisa. A promoção de eventos de conscientização política e estímulo a um comportamento cidadão poderia ser feita por meio de parcerias entre a Câmara e Universidade, o que geraria maior repercussão na sociedade.

As Câmaras Municipais têm um importante papel de promover uma aproximação da sociedade com o Poder legislativo, para que essa possa participar das decisões políticas municipais. Para que tal participação se dê de forma efetiva, a população deve ser capacitada, de forma a obter maior conhecimento acerca da estrutura dos poderes, dos mecanismos políticos de participação e, no caso de produção de leis, como elaborar projetos que não tenham vícios que obstaculizem seu prosseguimento. A Câmara Municipal de Juiz de Fora já conta com vários mecanismos que estão em consonância com o ideal de Democracia Participativa. Devem ser, portanto, aprimorados para que a Casa Legislativa Municipal cumpra seu papel de promover um governo do povo. Mas um povo capacitado e ciente de seus direitos e deveres em um Estado Democrático de Direito.

Bibliografia:

AVRITZER, Leonardo, 2006. Reforma Política e Participação no Brasil. In Reforma Política. Editora UFMG. Belo Horizonte.

BAGEHOT, WALTER. La constitución inglesa. Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

Da SILVA, Eduardo Moreira. Participation, representation and legitimacy
Universidade Federal de Minas Gerais. Prepared for delivery at the 2012 Congress of
the Latin American Studies Association San Francisco, California. May 23-26, 2012. In
http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/32618_0.pdf

DIAS, Gisela Fani. Democracia participativa e orçamento público caminham juntos –
Uma análise do caso do Município de Juiz de Fora/MG. Revista da Procuradoria-Geral
do município de Juiz de Fora. Juiz de Fora. Editora Fórum. 2013.

GIL, A.C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1991

LAVALLE, Adrian Gurza. “Participação: valor, utilidade, efeitos e causa”. In: PIRES,
Roberto Rocha. C.(org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias
de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 33-42

LAVALLE, Adrian Gurza; ARAÚJO, Cícero. “Introdução”. In: CADERNO CRH,
Salvador, v. 21, n. 52, p. 9-12, Jan./Abr. 2008.

PARKINSON, John. Deliberating in the real world: problems of legitimacy in
deliberative democracy. New York: Oxford, 2006.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. In: Revista eletrônica do programa de Pós- Graduação.
Centro de Formação, Treinamento e aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. E-legis
6, p.96-103. 1º semestre de 2011.

RIBEIRO, Guilherme Wagner . Informação, aprendizagem e inovação nas Câmaras Municipais de Minas Gerais. In: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/CiencSociais_RibeiroGW_1.pdf. 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A Universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. São Paulo: Ed. Cortez, 2004.

Stake RE. Case studies. In: Denzin NK, Lincoln YS (eds). Handbook of qualitative research. London: Sage; 2000:436

Stake RE. Case studies. In: Denzin NK, Lincoln YS (eds). Handbook of qualitative research. London: Sage; 2000:436

TRIVIÑOS, A.N.S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1992

VENTURA, Magda Maria. O estudo de Caso como modalidade de pesquisa. Rev SOCERJ. 2007;20(5):383-386.setembro/outubro

WHITAKER, Francisco, 2003. Iniciativa Popular de Lei: limites e alternativas. In BENEVIDES, Maria Vitória.

YOUNG, Iris Marion. “Democracy and justice”. In: YOUNG, Iris Marion. Inclusion and Democracy. New York: Oxford University Press, 2000. e-book.