

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E AS LEIS DE INICIATIVA POPULAR NO CONTEXTO JUIZFORANO

Jéssica Gomes Dias¹

RESUMO

O presente texto traz reflexões acerca da crise da democracia representativa e de como a democracia participativa se manifesta em Juiz de Fora no que concerne às leis de iniciativa popular. Para tanto, é utilizada a metodologia de estudo de caso, em que se analisa uma lei de iniciativa popular no contexto da Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa desta cidade. Diante do referido estudo de caso, pode-se perceber que ainda há um desconhecimento da população acerca de quais leis devem ser de iniciativa do Poder Executivo e quais Leis devem ser de iniciativa do Poder Legislativo, o que causa o arquivamento de projetos de lei cuja iniciativa só poderia ser do prefeito. Isto ressalta a importância de uma educação cívica, ressaltando-se o viés pedagógico do ambiente legislativo para os cidadãos, a fim de que possam participar efetivamente das decisões políticas municipais no contexto de uma democracia verdadeiramente participativa.

PALAVRAS-CHAVE: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. LEIS DE INICIATIVA POPULAR. COMISSÃO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA.

INTRODUÇÃO

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Pós-graduanda em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá. Pós-graduanda em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Estácio de Sá. Mediadora de Conflitos e advogada - e-mail: jessicagdias@gmail.com

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 no memento do voto.

O Brasil apresenta um sistema híbrido, uma vez que 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 disposto 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 concerne às políticas públicas, através dos conselhos de política. Também podemos ressaltar, neste grupo, o orçamento e o plano diretor participativos. Sabe-se, entretanto, que a democracia participativa não é uma panacéia que tem o condão de resolver todas as incompletudes do sistema representativo. Por isso, são apresentados alguns autores que encontram algumas incongruências nesse sistema. Em seguida, são apresentados contra-argumentos através de uma metodologia dialética.

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, que é a Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa.

A referida comissão foi criada com o intuito de proporcionar aos sindicatos, entidades organizadas da sociedade civil (exceto partidos políticos), associações e órgãos de classe a oportunidade de apresentarem pré-projetos de lei sem a necessidade de colheita de assinaturas de três por cento da

população do município, que é o percentual explicitado pela Lei Orgânica. Então, passa-se a uma exposição dos pré-projetos apresentados e utiliza-se a metodologia de estudo de caso, em que é tomado um caso representativo específico como instrumento 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. Em seguida, 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.

Além de uma reflexão sobre esse assunto, busca-se, a partir do presente trabalho, a exposição dos mecanismos institucionais de participação popular na Câmara Municipal de Juiz de Fora, que são bastante desconhecidos pelos cidadãos e, inclusive, 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.

1 A DEMOCRACIA

1.1 As características da Democracia

Robert A. Dahl (2001) traz várias razões que justificam a escolha da democracia como o melhor sistema político. Segundo o autor, um sistema democrático evitaria 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 a possibilidade de autodeterminação de um sistema democrático, 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, seria o 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. Seria por meio desse sistema que 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 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, torna-se essencial a eleição dos representantes por meio de eleições livres, justas e frequentes e, também, 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 pelas sociedades civil e organizada e, no caso dos partidos políticos, o pluralismo é 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 se entenda a democracia como é tida nos dias atuais, faz-se uma reflexão sobre o processo histórico que a originou. Passemos então a tal análise.

1.2 Um breve histórico da Democracia Representativa

Robert Dahl (2001) coloca que a democracia pode ser inventada e reinventada se houver 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, existisse alguma forma de democracia nos sistemas tribais agrários. Em 500 a.C., teriam surgido novamente tais condições, culminando em uma reinvenção da democracia primitiva na Grécia e em Roma, à costa do mediterrâneo.

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 homens podiam participar diretamente, alguns funcionários essenciais eleitos por essa e era feito um sorteio para selecionar os que exerceriam deveres públicos.

Como ensina Dahl (2001), 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, onde o parlamento se originou das assembleias convocadas por Eduardo I de 1272 a 1307.

Ainda é exposto por Dahl (2001) que em vários locais da Europa, em especial na Escandinávia, Holanda, Suíça e Inglaterra, começaram a surgir assembleias locais, uma vez que o consenso exigia uma representação no corpo que criava as leis e aumentava os impostos. Tal representação se daria por eleições e não por sorteio, como acontecia em Atenas. Esse foi o embrião da democracia representativa como a conhecemos. Todavia, essa era extremamente dificultada levando-se em consideração a desigualdade existente entre os indivíduos, a diferença de *status* e o fato de 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) coloca 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 por meio do voto, sendo que em uma área territorial legislam apenas aqueles eleitos pelo povo, que transmite aos eleitos o poder para decidir em seu nome. Há aqui, também, uma tradicional transmissão, conseqüentemente, da responsabilidade pelas decisões tomadas.

1.3 A Crise da Democracia Representativa

Atualmente, no sistema brasileiro, houve grandes avanços no que tange à democracia representativa, considerando, por exemplo, o voto universal e igualitário garantido a homens e mulheres. Também há eleições periódicas, o que garante a não perpetuidade de certos indivíduos no poder. Entretanto, ainda existem 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) postula

que 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 à 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.

A democracia participativa surge como uma resposta a tais problemas, visto que seus mecanismos possibilitam maior controle e fiscalização das decisões estatais, podendo os indivíduos manifestar-se em um espaço deliberativo a fim de defender seus interesses. Dahl (2001) coloca que uma das vantagens da democracia sobre outros regimes é que ela ajuda as pessoas a protegerem seus próprios direitos fundamentais, possibilitando que as pessoas 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 (2001), a democracia representativa tem um lado “sombrio”, uma vez que os cidadãos não delegam autoridade apenas aos seus representantes eleitos, mas também, indiretamente, a administradores, burocratas, funcionários públicos e juízes e, em grau ainda maior, a organizações internacionais, que influenciam nas decisões políticas do país, havendo 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 as elites econômicas exercem grande controle, 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 muitas vezes 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, já que é de grande importância 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. Urbinati (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 se mostra essencial, a sua participação na tomada de decisões, que se manifesta através do ideal de Democracia Participativa, que surge como uma resposta à crise da Democracia Representativa. Avritzer (2007, p.452) coloca que essa:

[...] deixou de ser satisfatória devido a transformações na política doméstica e internacional. Cada vez mais atores internacionais, transnacionais e não governamentais desempenham um papel importante na implementação de políticas públicas a favor dos cidadãos. Neste sentido, eles agem como representantes. Esses atores 'falam por', 'agem por' e 'defendem posições em nome de' indivíduos no interior do Estado nacional.

Transportando os dizeres de Avitzer para a realidade juizforana, pode-se perceber uma representação por afinidade por atores não governamentais. Pode-se entender tal conceito como uma defesa de interesses da parcela da população que mostra afinidade com a temática abordada pelo representante da Sociedade Civil, que pode 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, toda ou parcela.

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, por exemplo, os movimentos feministas e o MST. Avritzer (2012) coloca que a principal característica da sociedade civil brasileira durante esse 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) propõe 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 acontece porque não há uma identificação e uma confiabilidade do povo no que se refere a seus representantes. Surge, então, a necessidade de utilizar outros mecanismos, como a iniciativa popular quanto a projetos de lei, possibilitada pelo disposto no artigo 14 da Constituição Federal. Abordar-se-á 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.

1.4 A Democracia Participativa

A participação efetiva da sociedade civil brasileira no planejamento e concretização das políticas públicas requer uma análise. Do período colonial até no império, sabe-se que o poder era fortemente centralizado nas mãos dos governantes. Já a república, conforme Franceze (2006), 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. Albuquerque (2006) expõe que 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, assim como a exigência de direitos civis, sociais e políticos e, conseqüentemente, o pleito por formas de participação popular, a fim de defender tais direitos.

A Constituição Federal de 1988 trouxe mecanismos de participação popular, estabelecendo um sistema híbrido de mecanismos da democracia direta em um sistema representativo. Podem-se dividir tais mecanismos em dois grupos: no primeiro, podem-se 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.

Young (2000) afirma 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 menciona o princípio da *reasonableness*, que se refere à capacidade da pessoa de estar aberta a escutar os outros interessados em explicar por que sua ideia está incorreta ou inadequada. A autora afirma o seguinte: “[a] legitimidade normativa de uma decisão democrática depende do grau de inclusão viabilizado àqueles diretamente afetados por ela e se tiveram a oportunidade de influenciar 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.

Começemos a abordar os mecanismos do primeiro grupo. A Lei nacional de número 9709/98 regulamenta e conceitua o referendo, o plebiscito e 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 dever-se-á circunscrever 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, existem 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 (a lei 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 estabelece que a iniciativa

popular no processo legislativo estadual será regulada por lei e que, para haver lei de iniciativa popular no município, essa deverá ser subscrita por pelo menos cinco por cento do eleitorado. Analisando-se a Lei Orgânica do município de Juiz de Fora, pode-se perceber que tal percentual foi reduzido para três por cento do eleitorado, o que possibilitou a única Lei de Iniciativa Popular no município, que contou com a assinatura de 11.789 eleitores. Trata-se de uma 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, podem-se 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 uma 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 reitera, em seu artigo XII, a cooperação das associações representativas.

Segundo 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 nas quais há participação de atores do executivo e de atores da sociedade civil relacionados com a 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 esse. Estes conselhos 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 a particularidade de permitir a representação de diferentes coletividades, e não só de indivíduos.

As audiências públicas também se apresentam como um espaço de participação, em que a sociedade tem a oportunidade de participar do processo decisório. Ribeiro (2011) afirma que a discussão qualifica e legitima a decisão, sendo o vínculo entre discussão e decisão enriquecedor para ambos os processos.

O ideal de democracia participativa, entretanto, enfrenta algumas críticas, 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 os afetados pela decisão a ser tomada. Todavia, isso se mostraria inviável porque uma dinâmica deliberativa requer um processo de interação em pequenos grupos. Parkinson (2006) delinea dois

problemas: 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 estarem 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 sua identidade ou suas qualidades. 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.

Um dos problemas identificados por Lavallo (2011) é a polissemia da categoria participação num contexto de democracia, apresentando a possibilidade de sua utilização em três sentidos distintos: i) enquanto uma “categoria nativa da prática política de atores sociais”; ii) como “categoria da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores”; iii) enquanto “procedimento institucionalizado com funções definidas por lei e disposições regimentais”.

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 se encontram 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. Entretanto, a precariedade de

uma cultura democrática e participativa está presente na burocracia estatal, o que traz empecilhos ao diálogo e negociação acerca das políticas.

Para uma democracia em grande escala, Dahl (2001) 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.

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

A fim de promover uma cidadania inclusiva, faz-se mister 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.

Dahl (2001) 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, chega-se ao controle do programa de planejamento, visto que os membros de uma sociedade devem ter o poder decisório sobre quais questões devem ser colocadas prioritariamente no planejamento. Dahl também apresenta 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, faz-se necessária 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 Mill (1861) continua totalmente aplicável aos dias atuais. Ele afirma 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. No mesmo sentido, Dahl (2001) postula que o dano infligido por governos populares a pessoas que vivem sob sua jurisdição e são forçadas a obedecer a suas leis (mas estão privadas do direito de participar do governo) impõe uma dificuldade maior às ideias e às práticas democráticas. Essas

peças são governadas, mas não governam. Então, faz-se essencial estender os direitos democráticos aos membros excluídos.

Mill (1861) expõe, ainda, 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 tão grande quanto permita o grau geral de melhoria na comunidade por toda parte. A liberdade de expressão é imprescindível, então, para uma competência cívica, que engloba a emissão de opiniões e o questionamento, de forma a permitir que o cidadão exerça influência sobre a tomada de decisões.

Entre os três Poderes, é o legislativo que 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 (2004) chama de ecologia dos saberes, que promove convivência ativa de saberes, incluindo o saber científico, tomando-se como pressuposto que se podem enriquecer nesse diálogo.

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.8) 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.

2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

2.1 A comissão de participação popular e legislação participativa:

No âmbito da Câmara dos Deputados, há a Comissão de Legislação Participativa, 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 e afins), 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 brasileiras individualmente.

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 do Projeto de Resolução de número 13 do ano de 2001, de iniciativa do vereador Barbosa Júnior. 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, pode-se 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 à 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, é necessário apenas que um dos legitimados apresente o pré-projeto. Whitaker (2003, apud. Avritzer, 2006) afirma que a possibilidade de anulação posterior da legislação advinda de iniciativa popular é grande devido a incertezas no processo de conferência das assinaturas. De tal forma, sugere a transferência às comissões de participação da sistematização das iniciativas populares e sua proposição.

Quanto ao “Banco de Ideias”, mecanismo da Câmara dos Deputados supraexposto, 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 tornar-se uma norma jurídica.

A descentralização do poder, que tem como um marco importante a elevação dos municípios ao *status* de ente federativo conforme a Constituição Federal, deu maior autonomia política, administrativa e financeira aos municípios, possibilitando-lhes 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.

3 AS LEIS DE INICIATIVA POPULAR NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA E A EFETIVIDADE DA COMISSÃO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

3.1 Os Pré-projetos de Lei submetidos à comissão

Percebe-se, 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. Os pré-projetos submetidos à Comissão foram: Requerimento Popular nº006/2003(arquivado), Requerimento Popular 001/2004(arquivado), Requerimento Popular 001/2006, Requerimento Popular nº002/2005 e Requerimento Popular nº001/2005.

3.2 Estudo de Caso: Pré-projeto que visa incentivar a instalação de aquecimento por energia solar:

Considerando a pouca utilização da Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa e os poucos pré-projetos de lei de iniciativa popular que se transformaram em normas jurídicas, faz-se mister uma análise de tal panorama. Para tanto, foi escolhido um caso que tem o condão de representar os demais, visto que apresenta elementos comuns. 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 se analisará um caso para se compreender melhor as falhas nos pré-projetos de lei que obstem seu prosseguimento e conseqüentemente trazem obstáculos à efetividade da Comissão de Participação Popular e Legislação participativa.

O pré-projeto em análise foi submetido à Comissão de Participação Popular e Legislação Participativa por Ronaldo José Batista no ano de 2006, quando 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 à instalação de sistema de aquecimento de água por energia solar como incentivo para 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:

De acordo com o propositor 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 à 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, a quem caberia a iniciativa de propor matéria que conceda benefícios de origem financeira.”

Por fim, em um terceiro parecer, a Comissão firmou 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.

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 projeto. 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.

Pode-se constatar, tanto no presente 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 dele a iniciativa de leis que versem sobre a administração do município, no que se refere às atribuições e criação de obrigações para as secretarias. Quanto à matéria orçamentária e financeira, também cabe ao prefeito a iniciativa legislativa. Ribeiro (2011, p.97) assim explicita:

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 esse, 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, faz-se mister 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.

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 tem 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, sendo as soluções adequadas construídas de forma mais coletiva.

A cidade de Juiz de Fora já apresenta mecanismos de participação popular no que tange à produção legislativa. Entretanto, ainda há desconhecimento da população no que tange às matérias que podem ser de iniciativa popular, confundindo-se inclusive as matérias de iniciativa do Poder Legislativo e do Executivo. Para que os cidadãos participem efetivamente, devem ter acesso ao que é chamado de educação cívica. O ambiente legislativo deve tornar-se local de aprendizado, a fim de que a democracia participativa seja de fato concretizada em nosso município, com o aprimoramento dos mecanismos já existentes.

PARTICIPATORY DEMOCRACY AND THE LAWS OF POPULAR INITIATIVE IN THE CONTEXT OF JUIZ DE FORA

ABSTRACT

This text brings reflections about crisis of representative democracy and how participatory democracy manifested in Juiz de Fora regarding the popular initiative laws. For this, it is used the case study methodology which analyzes a law of popular initiative in the context of Popular Participation and Participative

Legislation Commission of this city. Faced this case study, it can be realized that there is still a lack of knowledge of the population about the laws that must be initiated by the Executive and the laws that must be initiated by the Legislature, what leads to the archiving of the draft bills whose initiative could only be made by the mayor. This highlights the importance of civic education, emphasizing the educational bias of the legislative environment for citizens, so that they can effectively participate in municipal policy decisions in the context of a truly participatory democracy.

KEYWORDS: PARTICIPATORY DEMOCRACY. POPULAR INITIATIVE LAWS. COMMISSION OF POPULAR PARTICIPATION AND PARTICIPATIVE LEGISLATION.

REFERÊNCIAS

- EAVRITZER, Leonardo. **Reforma política e participação no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2006
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade da ação. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. v.50, n.3, p.443-464. 2007.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Revista Opinião Pública**. Campinas, vol. 18, nº 2, novembro p. 383-398. 2012
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria da democracia participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade)**. 2.ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2003.
- DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas. 1991

FINLEY, M. I. **Democracia antiga e moderna**. Trad. Waldéa Barcellos e Sandra Bedran. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

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.

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

MILL, John Stuart. Utilitarianism. *Frasier's Magazine for Town and Constry*. London: Parker, Son and Bourn, Vol. LXIV. Oct-Dez. 1861

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

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

STAKE, Robert. **Case studies**. In: Denzin NK, Lincoln YS (eds). *Handbook of qualitative research*. London: Ed. Sage. 2000.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Ed. Atlas. 1992

URBINATI, Nádia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**. São Paulo. Nº. 67. P.191-228. 2006.

URBINATI, Nadia. Crise e metamorfoses da democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 28, núm. 82, junho, 2013

YOUNG, Iris M. Representação Política, Identidade e Minorias. **Lua Nova**. São Paulo. Nº 67. P.139-1980. 2006.

Revista das Faculdades Integradas Vianna Júnior

V.6
N.1
Juiz de Fora
Jan/Junh 2015
ISSN 2177-3726

VIANNA SAPIENS