

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

CAMILA DE FARIA SIQUEIRA COSTA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL:
UMA ANÁLISE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA LAPA**

Belo Horizonte
2019

CAMILA DE FARIA SIQUEIRA COSTA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL:
UMA ANÁLISE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA LAPA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.
Orientador: Prof. Ms. Daniel Francisco Bastos Monteiro.

Belo Horizonte
2019



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO do Senhor(a) **Camila de Faria Siqueira Costa**, REGISTRO Nº **2017758471**. No dia 04/05/2019 às 13:20 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC, indicada pela Coordenação do Curso de Especialização em Gestão Pública, para julgar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **"PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA LAPA"**, requisito para a obtenção do **Título de Especialista**. Abrindo a sessão, o(a) orientador(a) e Presidente da Comissão, **Daniel Francisco Bastos Monteiro**, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares de apresentação do TCC, passou a palavra ao(à) aluno(a) para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, seguido das respostas do(a) aluno(a). Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do(a) aluno(a) e do público, para avaliação do TCC, que foi considerado:

() APROVADO

APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA - PRAZO MÁXIMO DE 7 (SETE) DIAS

() NÃO APROVADO

89 pontos (oitenta e nove) trabalhos com nota maior ou igual a 60 serão considerados aprovados.

O resultado final foi comunicado publicamente ao(à) aluno(a) pelo(a) orientador(a) e Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o(a) Senhor(a) Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 04/05/2019.

Prof. Daniel Francisco Bastos Monteiro
(Orientador(a))

Daniel F.B. Monteiro

Prof(a). Daniele Oliveira Xavier

Daniele Oliveira Xavier

Prof(a). Neiva dos Santos Andrade

Neiva dos Santos Andrade



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

MODIFICAÇÃO EM TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Modificações exigidas no TCC do(a) aluno(a) **Camila de Faria Siqueira Costa**, número de matrícula **2017758471**.

Modificações solicitadas:

Descrever como ocorreu a participação das pessoas
alinhar a pergunta de pesquisa nos resultados (dedução
em parágrafo)

O prazo para entrega do TCC contemplando as alterações determinadas pela comissão é de no máximo 7 dias, sendo o(a) orientador(a) responsável pela correção final.

Daniel F. B. Monteiro

Prof(a). Daniel Francisco Bastos Monteiro
(Orientador(a))

Camila de Faria Siqueira Costa
Assinatura do(a) aluno(a): **Camila de Faria Siqueira Costa**

Atesto que as alterações exigidas Foram Cumpridas
 Não foram cumpridas

Belo Horizonte, 10 de maio de 2019

Professor Orientador

Daniel F. B. Monteiro

Assinatura

AGRADECIMENTOS

Venho agradecer a todos que colaboraram para possibilitar esta pesquisa. Aos cidadãos lapenses, aos vereadores e servidores da Câmara Municipal de São José da Lapa pela disposição. Ao Daniel pelos ensinamentos, especialmente sobre como realizar uma boa pesquisa científica. À minha família pela paciência diante da minha ausência e pela ajuda logística para que este trabalho se concluísse. E finalmente aos cidadãos brasileiros que com seus impostos proporcionaram este Curso. Este trabalho é por vocês e para vocês.

RESUMO

Após a Constituição Federal de 1988, a participação popular se tornou pilar de nossa democracia e elemento essencial harmonizado com a representatividade expressa no Poder Legislativo. Mesmo assim, a participação popular é pequena no processo legislativo principalmente nos Municípios de menor número de habitantes. Sendo assim, o objetivo principal deste artigo é analisar e compreender este fenômeno a partir da análise da Câmara Municipal de São José da Lapa – MG. A pesquisa é de natureza qualitativa e realizada por meio de estudo de caso. A coleta de dados foi realizada através de diário de campo e de entrevistas semiestruturadas com vereadores e cidadãos da cidade de São José da Lapa, assim como a partir de análise de documentos públicos. Os dados foram organizados e analisados por meio da técnica análise de conteúdo. Os resultados evidenciam a parca participação popular no processo legislativo lapense motivada pela falta de interesse em participar, mas também nas dificuldades pontuais do Município. Outra causa apurada foi o desconhecimento da função legislativa e a dificuldade de acesso aos mecanismos de participação, bem como o desconhecimento para a participação popular. Os resultados apontaram também possíveis soluções para o problema como maior divulgação das pautas de reuniões, reuniões itinerantes e trabalhos de conscientização política nas escolas visando à participação popular essencial à concretização do Estado democrático de direito.

Palavras-chave: Democracia participativa; Participação popular; Processo legislativo.

ABSTRACT

After the Federal Constitution of 1988, popular participation became a pillar of our democracy and an essential element harmonized with the representativeness expressed in the Legislative Branch. Even so, popular participation is small in the legislative process, especially in the smaller municipalities. Therefore, the main objective of this article is to analyze and understand this phenomenon from the analysis of the City Hall of São José da Lapa - MG. The research is qualitative in nature and carried out through a case study. Data collection was done through a field diary and semi-structured interviews with city councilors and citizens of the city of São José da Lapa, as well as from the analysis of public documents. The data were organized and analyzed using the technique of content analysis. The results evidenced the lack of popular participation in the legislative process lapse motivated by the lack of interest in participating, but also in the specific difficulties of the Municipality. Another cause was the lack of knowledge of the legislative function and the difficulty of access to participation mechanisms, as well as the lack of knowledge about popular participation. The results also pointed to possible solutions to the problem, such as greater dissemination of meeting guidelines, itinerant meetings and political awareness activities in schools aiming at popular participation essential to the realization of the democratic rule of law.

Keywords: Participative Democracy; Popular participation; Legislative process.

LISTA DE SIGLAS

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Vereadores entrevistados.....	23
Quadro 2 – Cidadãs entrevistadas.....	24
Quadro 3 – Cidadãos entrevistados.....	24

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	REVISÃO DE LITERATURA.....	12
2.1	Breve histórico do conceito de democracia e suas vertentes.....	12
2.2	Democracia participativa.....	13
2.3	Participação popular.....	14
2.4	Processo legislativo e participação popular nos termos da constituição cidadã.....	15
2.5	Efetividade da participação popular no processo legislativo.....	18
2.6	A escassa participação popular nas câmaras municipais.....	19
3	METODOLOGIA.....	21
3.1	Caracterização e procedimento da pesquisa.....	21
3.2	Instrumentos de coleta de dados.....	22
3.3	Técnica de análise dos dados.....	25
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	27
4.1	O desejo de participar.....	27
4.2	Acesso aos mecanismos de participação popular.....	31
4.3	Conhecimento para participação popular.....	32
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
	REFERÊNCIAS.....	36
	APÊNDICE A – Entrevista Semiestruturada dos Vereadores.....	41
	APÊNDICE B – Entrevista Semiestruturada dos Cidadãos.....	42
	APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	43

1 INTRODUÇÃO

Embora a doutrina jurídico-política enfatize a importância da Democracia participativa coexistindo com a Democracia representativa (SANTOS; AVRITZER, 2002; DANTAS, 2007; PEDRA, 2007; ANASTASIA; INÁCIO, 2010; GASPARDO, 2018), ainda há pouca participação popular no processo legislativo. Tal fato se evidencia, principalmente, quando se analisa as reuniões de plenário das Casas Legislativas municipais, onde, em geral, há escassa participação por parte dos cidadãos (LIMA; EMEDIATO, 2014; SALLES, 2014).

Diante desta realidade e da necessidade de uma efetivação maior da participação, buscou-se elementos para explicar este fenômeno. Verificou-se que a Constituição garante três formas de participação popular da denominada Democracia semidireta: o plebiscito, o referendo e iniciativa popular. Mesmo assim, a participação popular é tímida nos três níveis federativos e ainda mais nos municípios com poucos habitantes (VOGEL, 2006; LIMA; EMEDIATO, 2014; PINHEIRO; CANÇADO, 2014; SALLES, 2014).

Tendo em vista esta realidade e as evidências apontadas pela literatura, escolheu-se a Câmara Municipal de São José da Lapa como *locus* para a realização do presente trabalho, estando tal município localizado na região metropolitana da capital mineira com população estimada em pouco mais de 23.000 habitantes (IBGE, 2017). Tal escolha se deu devido à atuação da pesquisadora como procuradora, há 12 anos, nesta Casa Legislativa. A partir desta experiência profissional constatou-se *in loco* que a participação popular é escassa nesta Câmara Municipal, apesar dos mecanismos constitucionais existentes. Nesse sentido, em relação a perspectiva de participação popular adotada neste trabalho, o mesmo corrobora a concepção defendida por Vigoda e Golembiewski (2001), que consideram que a participação do cidadão no âmbito político pode ocorrer tanto no modo individual como por meio de grupos pertencentes à sociedade civil organizada.

Diante desta breve contextualização, emerge a pergunta norteadora da presente pesquisa: **Quais seriam os motivos para a escassa participação popular no processo legislativo de um município mineiro?**

Não obstante à existência de vários mecanismos de participação popular, percebe-se um nítido desinteresse do cidadão pela participação no processo legislativo municipal. Assim, **o objetivo principal do trabalho é analisar e compreender o fenômeno da escassa participação popular no processo legislativo de um município mineiro.** Como objetivos

específicos, buscou-se identificar possíveis causas que levam os cidadãos do município a não se interessarem pela participação, bem como propor medidas que incentivem a participação popular nos processos legislativo, visando o fortalecimento da democracia. Assim, o presente trabalho poderá também servir de base para que outros municípios incentivem a participação popular em suas comunidades.

O trabalho tratará de premissas importantes, como a já citada, complementariedade da democracia participativa à democracia representativa, conceitos de processo legislativo e participação popular, bem como, abordará mecanismos constitucionais e extra constitucionais presentes no Regimento Interno da Câmara Municipal de São José da Lapa, como a possibilidade de sugestão de emenda pelo cidadão a projetos em tramitação (SÃO JOSÉ DA LAPA, 2019).

Aqui se apresenta uma grande implicação de ordem prática deste estudo. O direito de sugestão de emenda pelo cidadão encontra-se garantido no regimento interno da Casa, mas não existe divulgação, nem mesmo menção dele no site da Câmara, por exemplo. Assim, projetos de grande importância ficam à disposição por quinze dias na Casa e não há se quer um aviso à população de que este prazo, irrenunciável pelos vereadores, lhe pertence. Estudar o problema da escassa participação popular no processo legislativo local também traz implicações teóricas, pois reforçam as teorias da importância de tal participação, bem como, pode elucidar possíveis causas para esta fragilidade (VALLA, 1998; SALLES, 2014).

O estudo justifica-se principalmente na contribuição para uma gestão participativa no Poder Legislativo. Tal contribuição é mais do que necessária, haja vista ser fruto de curso financiado pelo Poder Público para formação de Gestores Públicos Municipais, assim, ele só se justifica se trouxer benefícios práticos e teóricos à coletividade. Além do mais, analisar e compreender as potencialidades e limites da participação popular no processo legislativo municipal pode contribuir para a ampliação do debate acerca da participação popular, assim como suscitar reflexões acerca desta temática perante a sociedade civil.

Diante desta justificativa de produto para o bem comum, escolheu-se a Câmara de São José da Lapa, pela facilidade de acesso aos dados, tais como arquivo de documentos, relatórios de gabinetes, da Secretaria Legislativa e da Assessoria de Comunicação, bem como, acesso aos cidadãos que frequentam a Casa e seus vereadores, os entrevistados. Além disso, tem-se a possibilidade de acompanhar todas as reuniões plenárias e de comissões, bem como avaliar

todas as proposições legislativas apresentadas na Casa independente de sua origem.

No tocante ao percurso metodológico percorrido, para a realização deste trabalho, adotou-se o método qualitativo, tendo como técnica de coleta de dados o diário de campo, as entrevistas semiestruturadas e análise documental, sendo a análise de conteúdo a técnica utilizada para analisar os dados. Ademais, optou-se pela estratégia de pesquisa estudo de caso, tendo a Câmara Municipal de São José da Lapa como *locus* de análise.

Além desta fase inicial, este trabalho está organizado em outras cinco seções. A seguir, será feita uma breve revisão da literatura sobre o conceito de Democracia e suas vertentes, a democracia participativa, processo legislativo, participação popular e suas modalidades constitucionais, outras formas de participação nos Poderes Legislativos, a efetividade da participação popular no Processo Legislativo e nas Câmaras Municipais, bem como, a educação para a participação. Na seção seguinte, apresenta-se a metodologia utilizada. Na quarta, se analisa os dados coletados na Câmara Municipal de São José da Lapa e apresentam-se as possíveis causas da não participação expressiva dos cidadãos no Processo Legislativo. Na quinta, por fim, expõem-se as considerações finais com propostas de algumas medidas/ações para gerar uma maior participação popular no processo legislativo municipal, fortalecendo a democracia local.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Breve histórico do conceito de democracia e suas vertentes

Inicialmente, é importante apontar os conceitos de democracia direta, democracia representativa e democracia participativa, uma vez que não há como falar em participação popular no processo legislativo sem entendermos os conceitos supracitados. A seguir, um resumo histórico.

A origem da noção de política e democracia remonta aos gregos na antiguidade. Eles se reuniam na *ágora* para deliberarem sobre os assuntos de interesse da cidade, esta era a chamada democracia direta. Com a criação dos Estados nacionais e a maior complexidade, foi necessária a intermediação por representantes, com a democracia representativa. Até a Revolução Francesa, os representantes eram meros porta-vozes. Com os direitos de igualdade conquistados pela revolução, os cidadãos passam a ter direitos iguais e acesso igualitário ao poder via seus representantes (SALLES, 2014). Com a evolução dos tempos e a amplitude de demandas, a representação não seria mais suficiente e assim presenciou-se a democracia semidireta onde há a convivência da democracia representativa e da participativa.

Tal evolução para uma democracia semidireta é trabalhada por grande parte da doutrina. Para Anastasia e Inácio (2010), a deliberação, nas democracias contemporâneas, deve dar-se nos polos da representação e da participação que devem se comunicar e interagir. Já Dantas (2007) aponta a impossibilidade da democracia direta dada à enorme quantidade de cidadãos, às grandes extensões territoriais e ao tempo que seria gasto para se tomar decisões. Aponta também uma crise na democracia representativa no século XX devido ao enfraquecimento dos Estados, sendo isso um reflexo oriundo da globalização e da economia mundial e que tem demandado uma melhor organização por parte da sociedade, que tem cobrado de maneira mais efetiva suas demandas mais complexas, o que demonstra uma necessidade de interação.

Deste modo, “começa a se fortalecer o conceito de democracia participativa, com características semidireta, ou seja, não desconsidera os representantes, mas aproxima a sociedade da arena decisória” (DANTAS, 2007, p. 2). Também, Adriano Pedra (2007) afirma que não há mais legitimidade na democracia estritamente representativa e que para se renovar a teoria democrática devem-se formular critérios democráticos de participação política que não se limite ao ato de votar, ou seja, uma combinação de democracia representativa e participativa.

Historicamente, no Brasil-Colônia e Imperial, a participação popular deu-se de forma restrita (VOGEL, 2006). A república também não foi muito gentil e como descrevem Lima e Emediato (2014), a participação popular não se fez presente nas Constituições de 1824, 1891, 1934 e 1946. Na Constituição de 1937, há referência ao plebiscito, contudo ela não chegou a vigorar. A Constituição de 1946 previu apenas o plebiscito geopolítico que se referia aos limites de estados. Mesma menção está presente na Constituição 1967 e Emenda Constitucional de 1969. No entanto, mesmo sem previsão constitucional em 1963, ocorreu uma consulta popular que desaprovou o parlamentarismo. Assim, a Constituição de 1988 traz pela primeira vez o termo participação popular e adota a democracia semidireta logo em seu artigo primeiro: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2017, s.p).

2.2 Democracia participativa

A democracia participativa não é uma substituição à democracia representativa, é sua evolução. Gaspardo (2018, p. 73) nos apresenta quatro fundamentos da democracia participativa: “1) inclusão de atores historicamente excluídos das decisões das decisões políticas; 2) o caráter deliberativo da participação; 3) o papel pedagógico da participação; e 4) a pluralidade de desenhos institucionais”. O primeiro fundamento baseia-se na capacidade de inclusão da democracia participativa, o segundo prima pelo debate de ideias, o terceiro incentiva uma melhor qualificação do cidadão e o quarto demonstra que não apenas a participação pelo voto em representantes é a forma de participar das decisões políticas.

Salles (2014) afirma que a participação da sociedade deve complementar a representação, mesmo que esta funcione satisfatoriamente já que não existe igualdade entre os posicionamentos dos representantes e todos os representados, bem como, porque as experiências de democracia direta demonstram a importância da ligação entre esfera pública e sociedade civil. Além disso, vale ressaltar que os mecanismos de participação popular mantêm a atividade, a atenção e a mobilização dos cidadãos nos interstícios eleitorais e enriquece o debate político com sua pluralidade (SALLES, 2014).

Santos e Avritzer (2002, p. 75) enfatizam outra possível forma de combinação entre democracia representativa e participativa, além da complementariedade. Esta combinação seria a coexistência, que “implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional”. Um

exemplo seria a coexistência da democracia representativa em nível nacional e da participativa em nível local.

Assim, tem-se dois princípios fundamentais: todo poder emana do povo e o exercício direto do Poder ou por representação. Diante disso, a participação popular é um comportamento político em que o cidadão toma parte das decisões do Estado (PEDRA, 2007), que só conseguirá se aperfeiçoar como Estado Democrático de Direito quando conseguir traduzir fielmente a vontade popular (LIMA; EMEDIATO, 2014). Então, o cidadão não deve se resumir a mero eleitor deve ser participante e controlar as atividades do Estado.

2.3 Participação popular

O que seria participação popular? Para Victor Valla (1998), embora o termo seja usado para expressar a participação de qualquer cidadão, participação popular tem na América Latina um significado especial, pois surgiu para distinguir a participação da população periférica daquela que teria competência para apontar o caminho certo para as classes populares. Atualmente, o conceito é mais abrangente e se mistura ao conceito de participação cidadã, que

é o processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas em espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação (TEIXEIRA, 2002, p. 32-33).

No entanto, como afirma Amílcar Couto (2007), a participação depende de três particularidades dos sujeitos: desejo, acesso e conhecimento. Não basta apenas a vontade de participar, é necessária a criação de acessos legítimos e democráticos para garantir o máximo desenvolvimento das potencialidades dos atores políticos, bem como o conhecimento sem o qual é impossível “adentrar na seara política, a qual exige de seus participantes, pelo menos, o interesse em aprender as regras do jogo” (COUTO, 2007, p. 46).

Pode-se definir, também, a “participação como processo de conquista e construção organizada da emancipação social” (DEMO, 1991, p. 35). E foi esta vontade de conquistar a participação que caracterizou o processo constituinte da Constituição de 1988, chamada de Cidadã. Coletou-se 12 milhões de assinaturas, houve 2.400 sugestões e o envio de quase 73 mil formulários ao Sistema de apoio informático à Constituinte. Parecia evidente a ânsia de participação popular, mas a Constituição, na opinião de Dantas (2007), não correspondeu a essa demanda. Como se verá posteriormente a Constituição previu poucos e difíceis

mecanismos de participação popular no processo legislativo.

2.4 Processo legislativo e participação popular nos termos da constituição cidadã

Em que consiste o processo legislativo? Para Canotilho (2003), o processo ou procedimento legislativo é um conjunto de atos heterogêneos e autônomos, praticados por diversos sujeitos e dirigidos à produção de uma lei do Parlamento. O processo legislativo também pode ser conceituado como um complexo de atos necessários para materialização da função legislativa e tem como princípios “o da publicidade, o da oralidade, o da separação da discussão e votação, o da unidade da legislatura e o do exame prévio dos projetos por comissões parlamentares” (LIMA; EMEDIATO, 2014, p. 168). O processo legislativo é complexo e abrange as fases: iniciativa, preparatória, deliberativa, controle e comunicação (HORTA, 1989).

A Carta Magna consagra em seu artigo 14, as formas de exercício da soberania popular, quais sejam o sufrágio universal, voto direto, secreto e igualitário, bem como, o plebiscito e o referendo e, ainda, a iniciativa popular como *start* do processo legislativo (BRASIL, 2017).

O primeiro instrumento de democracia direta a ser conceituado é o Plebiscito. O termo plebiscito vem de decreto da plebe, *plebiscitum* em latim romano (LIMA; EMEDIATO, 2014). Este instituto consiste na consulta popular, antes da elaboração de uma lei, visando aprovar ou não as opções propostas (LIMA; EMEDIATO, 2014). Para Adriano Pedra (2007, p. 110), o plebiscito consiste em uma consulta prévia que é formulada ao povo e esse é convidado a participar e manifestar-se “(...) sobre um fato político ou institucional, de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, para aprovar ou denegar o que lhe foi submetido”. Ademais, é importante frisar que sua decisão é vinculante, ou seja, a sua manifestação está vinculada às opções apresentadas

A modalidade não é bem vista por seus precedentes históricos, haja vista, sua utilização em regimes ditatoriais como os de Hitler, Franco, Ferdinando Marcos, Pinochet. Mas, corroborando com Salles (2014), o problema não é o instituto, mas sua forma de utilização. Como lembra Eduardo Lima e Renata Emediato (2014), apenas um plebiscito foi realizado no Brasil, após a constituição cidadã. Ele aconteceu em 1993, para definição de forma e sistema de governo, onde milhares de eleitores optaram pela manutenção da república presidencialista.

No tocante ao referendo, esse é uma forma de manifestação da vontade popular através do voto pela vigência ou não de uma norma proposta, ou seja, voto pela ratificação ou rejeição após sua edição (LIMA; EMEDIATO, 2014).

Segundo Pedra (2007, p. 111),

o referendo consiste em consulta posterior ao povo, a fim de deliberar sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, a fim de ratificar, conceder eficácia (condição suspensiva), ou retirar eficácia (condição resolutive) de lei discutida e votada pelos representantes do povo.

Este instituto também é vinculativo, ou seja, sua decisão é soberana. O termo também do latim, *referendus*, de referre, que significa “assinar a seguir de outrem, para que participe do ato e por ele também se responsabilize” (LIMA; EMEDIATO, 2014, p. 178). Assim como o plebiscito, após a Constituição de 1988, só ocorreu um referendo, em 2005. Nele o povo rejeitou a proibição de venda de armas como propunha a Lei n.º 10.826/2003.

Como visto, tanto no plebiscito quanto o referendo, o povo não age espontaneamente, mas é chamado a se manifestar por convocação do Estado e sua manifestação está vinculada às opções apresentadas (POUSO, 2008). Portanto, para Pinheiro e Cançado (2014), a vontade popular se apresenta realmente livre quanto às tomadas de decisão apenas nos projetos de iniciativa popular.

No que diz respeito aos projetos de iniciativa popular, a Constituição em seu artigo 61 prevê a competência de iniciativa de leis complementares e ordinárias aos cidadãos, e aqui se consagra a participação popular no processo legislativo, são os chamados projetos de lei de iniciativa popular (BRASIL, 2017). Como conceitua Lima e Emediato (2014, p. 180), “o instituto da iniciativa popular confere a determinada parcela da população o direito de apresentar ao Poder Legislativo projeto de lei, o qual, posteriormente, será examinado e votado”. Também pode-se considerar que a iniciativa popular é o ato em que o povo dá início ao processo legislativo, através da propositura de projeto ou emenda, considerando-se certo número de eleitores (PEDRA, 2007).

Segundo a Constituição Federal, o projeto deve ser apresentado à Câmara dos Deputados, subscrito por no mínimo um por cento do eleitorado do país, residentes em pelo menos cinco dos Estados, sendo um mínimo de três décimo por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 2017). Importante frisar que tais critérios não são facilmente atingidos e que o projeto de iniciativa tramita normalmente. Assim, foram aprovados apenas quatro projetos de

iniciativa popular: lei de crimes hediondos (lei n.º 8.072/90), da compra de votos (lei n.º 9.840/99), do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (lei n.º 11.124/05) e da Ficha Limpa (lei complementar n.º 135/10), como ressaltam Lima e Emediato (2014). Vale frisar que os empecilhos práticos, como a conferência das assinaturas, fazem com que projetos como os supracitados sejam adotados por deputados para tramitarem de forma mais eficaz.

Para projetos de iniciativas populares no âmbito municipal, a Constituição determinou um quórum de 5% do eleitorado e deixou para os Estados determinarem seus critérios (BRASIL, 2017). No Estado de Minas Gerais, a iniciativa popular se dá pela assinatura de 10 mil eleitores do Estado, sendo no máximo 25% da Capital (MINAS GERAIS, 2019).

Diante desta dificuldade supracitada, foi criada na Câmara dos Deputados em 2001, a Comissão de Legislação Participativa com o objetivo de facilitar a participação popular. Em seus primeiros cinco anos, 424 sugestões foram apresentadas, sendo 135 aprovadas e transformadas em proposições legislativas (VOGEL, 2006).

Vogel (2006, p. 8) expõe que a Câmara Federal ainda dispõe do Disque Câmara, telefone gratuito que recebe “mensagens, reclamações, sugestões, denúncias ou propostas aos Deputados, Comissões Parlamentares e aos diversos departamentos da Câmara”. Além disso, a Câmara conta ainda com a Ouvidoria Parlamentar, que é uma forma de acesso para controle e avaliação da gestão pública (VOGEL, 2006), o “Fale com o Deputado”, o acompanhamento da tramitação das proposições pela internet e o banco de ideias, que tem por fim o recebimento de ideias de cidadãos sem vínculos com qualquer entidade da sociedade civil organizada e é dividido por áreas temáticas (LIMA; EMEDIATO, 2014).

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais também tem um trabalho semelhante através de sua Comissão de Participação Popular, que objetiva a ampliação da participação direta do cidadão nos trabalhos do parlamento, através do recebimento e apreciação de proposições apresentadas pela sociedade (LIMA; EMEDIATO, 2014). Assim a sociedade civil organizada pode apresentar propostas de ação legislativa. Há ainda a consulta pública à sociedade, os ciclos de debates, seminários legislativos e audiências públicas, bem como, o Parlamento Jovem.

A Câmara Municipal de São José da Lapa também apresenta alguns mecanismos de participação popular além dos constitucionais: sugestão de emenda, audiências públicas e uso da palavra nas reuniões de plenário e comissões. Todos estes mecanismos abertos aos

cidadãos nos termos do Regimento Interno da Casa (SÃO JOSÉ DA LAPA, 2019), além de Ouvidoria, *email's* e redes sociais.

2.5 Efetividade da participação popular no processo legislativo

Segundo Eduardo Lima e Renata Emediato (2014,.), mesmo havendo muitos instrumentos disponíveis aos cidadãos que incentivam à sua participação mais efetiva nas decisões políticas do país, a democracia semidireta brasileira permite, apenas, uma escassa participação popular. E mais, pode-se afirmar que “a quantidade e a qualidade de ferramentas à disposição para a efetivação da democracia soberana dependem diretamente do interesse das pessoas em participar mais diretamente da gestão pública” (PINHEIRO; CANÇADO, 2014, p. 24).

Além disso, a Lei n.º 9.709/98 que disciplinou as formas constitucionais de participação direta traz alguns entraves. Por exemplo, os projetos de iniciativa popular, nos termos do §1º do art. 13, só podem limitar-se a um assunto (BRASIL, 1998). Diante disso, Lima e Emediato (2014) sugerem a reformulação da lei com a facilitação dos trâmites para que um projeto de lei de iniciativa popular se torne efetivamente uma lei.

Valla (1998, p. 9) aponta outro problema da legislação, “o tom vago e difuso em que a proposta de participação popular aparece em textos oficiais, ao lado de sua frágil normatização, tende a torná-la, como consequência, algo centralizado nas mãos dos técnicos e na burocracia governamental”. O que é inadmissível haja vista que a participação popular é uma força social imperativa para efetivar as conquistas populares e incitar as mudanças necessárias (VALLA, 1998).

Diante disso, existem, no âmbito do Poder Executivo, mecanismos de atuação com maior ou menor poder deliberativo de acordo com sua legislação local, tais como, os conselhos gestores de políticas públicas, que podem contribuir na definição de prioridades na alocação de recursos e ações, e os orçamentos participativos, que se apresentam como uma importante interação entre quem executa o orçamento e quem necessita desta execução (PINHEIRO; CANÇADO, 2014). No entanto, o Poder Legislativo é um ator pivô da democracia, onde deve se deliberar e também ecoar as deliberações em curso nas instâncias de participação popular (ANASTASIA; INÁCIO, 2010). Por isso, conforme apontam Anastasia e Inácio (2010), são necessários canais permanentes, institucionalizados e deliberativos para facilitar a intercâmbio entre as instâncias de representação e de participação popular.

2.6 A escassa participação popular nas câmaras municipais

Nesta parte, será tecida uma breve análise da literatura acerca de algumas possíveis causas da tímida participação popular no processo legislativo, além dos dificultadores legais já mencionados, principalmente no âmbito dos municípios.

Diante disso, fica a dicotomia entre a afirmação de Salles (2014) de que o interesse do cidadão é maior com relação ao que está mais perto dele e a avaliação empírica de Pinheiro e Cançado (2014, p. 23), que afirmam que

Através de uma simples observação em uma sessão ordinária numa Câmara Municipal, principalmente nas cidades de pequeno e médio porte, é possível perceber a baixa frequência da comunidade, e também a falta de interesse em não apenas saber o que se discute sobre a cidade, mas participar dessa discussão, promover debates e cobrar o resultado do trabalho dos vereadores.

O histórico das Câmaras no Brasil é uma possível justificativa para este impasse, haja vista que as câmaras eram, e ainda são vistas pelo eleitorado como clientelista e patrimonialista, bem como meras repartições públicas que não podem executar obras (PINHEIRO; CANÇADO, 2014).

Além da nossa tradição autoritária, Salles (2014) aponta que o sistema de representação proporcional atual é distorcido, que alguns cidadãos e os próprios vereadores não compreendem a função legislativa, e agem como despachantes ou quebra-galhos de seus eleitores, e que existe ainda a questão latente da corrupção no meio político. Portanto tais causas geram um esvaziamento do Poder Legislativo, “se as pessoas não acreditam na função do vereador, não há porque acompanhar seus trabalhos, comparecer à Câmara nas audiências públicas ou mesmo nas sessões ordinárias” (SALLES, 2014, p. 25).

Mas tal indiferença tem que ser superada, haja vista que é no Poder Legislativo, principalmente nas Câmaras Municipais que

A população tem a possibilidade de influenciar diretamente nas decisões sobre o desenvolvimento urbano, propondo Projetos de Lei e na participação das sessões ordinárias, a fim de discutir e fazer pressão para aprovação ou reprovação de Projetos, segundo os interesses da coletividade. Por outro lado, nenhum político tem essa proximidade junto à comunidade, por isso a presença da população é tão importante. (PINHEIRO; CANÇADO, 2014, p. 25)

Esta visão do cidadão, que o político muitas vezes não tem, contribui para que o desenvolvimento econômico não se desvincule do processo de distribuição de renda e melhoria da situação de vida dos variados segmentos da sociedade (VOGEL, 2006).

Por isso, Anastasia e Inácio (2010) enfatizam que a deliberação participativa gera um compartilhamento de responsabilidade em certo grau, ou seja, uma simultaneidade de atuação das arenas participativas e do Poder Legislativo partilhando-se responsabilidades de deliberação e de controle público. Outro patamar apontado pela doutrina, como já dito é a qualificação desta participação para que essa repartição de responsabilidades se efetive. Vogel (2006) aponta as dificuldades territoriais, estruturais e socioeconômicas do país, para confirmar a necessidade de avanço do Brasil no desenvolvimento da participação da sociedade civil.

Diante disso, muitos pesquisadores veem a educação como possível solução para enfrentar essas dificuldades de efetivação da verdadeira democracia participativa. Benevides (1991, p. 193-196, apud GASPARDO, 2018, p. 82-83) afirma que a educação para a participação popular exige “uma metodologia própria e a capacitação dos atores populares para participarem das decisões, ressaltando-se que a educação política para o exercício da cidadania ativa processa-se, sobretudo, pela prática”.

Contudo, para Dantas (2007), muitos cidadãos não reconhecem a importância dos mecanismos de participação e essa importância não pode ser descoberta apenas na prática, haja vista que um número considerável, não tem oportunidade ou interesse de atuar. Diante disso, é necessário que se aborde e discuta na escola sobre o papel do cidadão no processo de participação política visando legitimar as ferramentas participativas e democráticas, através de um compromisso governamental que alcance todo o país (DANTAS, 2007).

Lima, Menezes Junior e Brzezinski (2017) também enfatizam a educação como instrumento de uma revolução cultural mas apontam que é necessário verificar qual cidadão quer se formar se aquele obediente ou aquele autônomo, capacitado ou não à análise crítica e reflexiva das relações sociais que vive e qual sociedade se pretende (re) construir.

3 METODOLOGIA

3.1 Caracterização e procedimento da pesquisa

O estudo realizado foi de natureza qualitativa, haja vista ser a participação popular uma “relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números” (SILVA; MENEZES, 2005, p. 6-7), para tanto, visou-se interpretar os fenômenos e atribuir-lhes significados.

A pesquisa qualitativa, então, se apresenta como a melhor opção para este trabalho, tendo em vista que, segundo Minayo *et al.* (2002), um fenômeno ou processo social deve ser estudado em suas determinações e transformações, levando em conta a oposição e complementariedade entre o social e o natural e a imperatividade da avaliação das complexidades, especificidades e diferenciações dos problemas e/ou objetos sociais. Além disso, na técnica qualitativa, “o pesquisador coleta dados emergentes abertos com o objetivo principal de desenvolver temas a partir dos dados” (CRESWELL, 2007, p. 35).

Embora fosse possível apenas contabilizar a participação popular através de dados estatísticos, a pesquisa qualitativa foi escolhida porque ela alcança dados descritivos sobre pessoas, lugares e o processo de interação do pesquisador e a situação estudada, visando à compreensão dos fenômenos na visão dos participantes da situação em estudo (GODOY, 1995a). Portanto, nas palavras de Rosália Duarte (2004), não são os recursos utilizados que determinam o caráter qualificativo das pesquisas e sim o referencial teórico/metodológico escolhido para a obtenção do objeto de pesquisa e a análise do material colhido no trabalho de campo.

Assim, utilizou-se procedimentos técnicos e estratégias de pesquisa clássicos da pesquisa qualitativa: estudo de caso, entrevistas semiestruturadas e a análise de conteúdo, bem como, diário de campo e análise documental.

Para o presente estudo de caso, escolheu-se como *locus* de pesquisa a Câmara de São José da Lapa, que está localizada em um pequeno município mineiro, e seus mecanismos de participação popular no processo legislativo, buscando o estudo profundo que o procedimento técnico determina, visto que, o estudo de caso é caracterizado pela pesquisa de uma unidade analisada profundamente (GODOY, 1995b).

Então, como assevera Yin (2001), o estudo de caso é muito usado como estratégia de pesquisa política, ciência política e pesquisa em administração pública, que é a proposta deste trabalho. E “como esforço de pesquisa, o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos” (YIN, 2001, p. 21). Portanto, o estudo de caso “visa à investigação de um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações” (VENTURA, 2007, p. 384).

O estudo documental realizado nesta pesquisa abrangeu a atual legislatura (janeiro de 2017 a março de 2019) e as entrevistas e relatórios de gabinetes aconteceram em março de 2019. Ademais, é importante frisar que “apesar das limitações, o estudo de caso é o método mais adequado para conhecer em profundidade todas as nuances de um determinado fenômeno organizacional” (FREITAS; JABOUR, 2011, p.13).

3.2 Instrumentos de coleta de dados

O presente trabalho constituiu a sua coleta de dados a partir de três instrumentos: diário de campo; entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental. Diante disso, a seguir, abordou-se cada um desses instrumentos e explicitar a importância deles para a construção do *corpus* da pesquisa.

No que tange ao diário de campo, ele foi utilizado tendo em vista a inserção da pesquisadora no campo de pesquisa, como já mencionado em outro momento do texto. Assim, é importante considerar as observações do dia-a-dia ao elaborar um trabalho de pesquisa, visando registrar informações e análises que podem ser úteis para alcançar ao objetivo proposto. Diante disso, esta técnica é essencial, haja vista que “neste tipo de pesquisa, o investigador utiliza a observação como instrumento de coleta de dados e pode registrá-los em um diário de campo, que tem nessa observação o ponto de partida para a sua utilização” (ROESE *et al*, 2006, s.p). Ademais, importante frisar que a utilização de um diário de campo infere que o pesquisador se colocou no estudo, mas tentou-se como aconselha Roese *et al* (2006, s.p), “manter um recuo necessário com certo grau de isenção nas descrições”.

Outra técnica de coleta de dados utilizada no presente trabalho foram as entrevistas semiestruturadas, que auxiliou na busca de dados empíricos, haja vista que, como bem explicado por Duarte (2004), elas são essenciais quando é necessário o mapeamento de práticas, crenças, valores e sistemas sociais específicos, razoavelmente delimitados, onde os

conflitos e contradições não estão claramente explícitos.

Assim, a escolha da entrevista semiestruturada se legitima devido ao seu formato menos rígido que possibilita a exploração mais ampla de algumas questões. Portanto, realizou-se 25 entrevistas, sendo todos os atuais vereadores do Município e dezesseis cidadãos que estiveram na Câmara no período de apuração, ou que se dispuseram a participar da pesquisa. Portanto, para a escolha dos cidadãos entrevistados, usou-se uma amostra não probabilística do tipo bola de neve, que utiliza cadeias de referência (VINUTO, 2014), onde inicialmente foram abordados aqueles que estiveram na Câmara e após outros que foram chamados a participar. É importante ressaltar a cordialidade e disponibilidade dos vereadores, servidores e cidadãos no atendimento das demandas da pesquisa o que facilitou muito a coleta de dados.

Ademais, as perguntas utilizadas nas entrevistas foram elaboradas a partir de categorias pré-definidas com base no referencial teórico, buscando “os objetivos da pesquisa e o contexto em que os depoimentos foram colhidos” (DUARTE, 2014, p. 222).

Os nove vereadores do Município de São José da Lapa responderam a treze questões que abrangeram sua atuação no parlamento e sua participação política antes de serem eleitos (nos termos do Apêndice A). Assim, constatou-se a realidade atual da Câmara sob a visão dos legisladores municipais no que tange a participação popular. O quadro 1 apresenta os sujeitos da pesquisa, o grau de escolaridade e há quantos mandatos estão no cargo de vereador.

Quadro 1 – Vereadores entrevistados

Nome	Escolaridade	Mandatos
Vereador 1	Fundamental incompleto	2
Vereador 2	Fundamental incompleto	1
Vereador 3	Superior incompleto	1
Vereador 4	Fundamental incompleto	2
Vereador 5	Superior incompleto	1
Vereador 6	Fundamental completo	1
Vereador 7	Médio completo	3
Vereador 8	Médio completo	1
Vereador 9	Superior completo	2

Fonte: Elaborado pela autora

Foram entrevistados também dezesseis cidadãos lapenses (oito mulheres e oito homens), de diferentes bairros e profissões, para exemplificar as formas de atuação popular no processo legislativo. Eles responderam a doze questões semelhantes às apresentadas aos vereadores (nos termos do Apêndice B). Os quadros 2 e 3 apresentam o perfil destes entrevistados, seu grau de escolaridade, bairro que residem e profissão.

Quadro 2 – Cidadãs entrevistadas

Nome	Escolaridade	Bairro	Profissão
Cidadã 1	Especialização completa	Maria de Lourdes	Jornalista
Cidadã 2	Especialização incompleta	Maria de Lourdes	Pedagoga
Cidadã 3	Fundamental incompleto	Centro	Artesã
Cidadã 4	Fundamental incompleto	Centro	Do lar (pensionista)
Cidadã 5	Médio completo	Centro	Do lar
Cidadã 6	Especialização completa	Cachoeira	Professora
Cidadã 7	Médio completo	Maravilhas	Vendedora
Cidadã 8	Superior completo	Jardim Encantado	Do lar

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 3 – Cidadãos entrevistados

Nome	Escolaridade	Bairro	Profissão
Cidadão 1	Médio completo	Dom Pedro I	Eletricista
Cidadão 2	Especialização completa	Centro	Professor (aposentado)
Cidadão 3	Superior incompleto	Centro	Téc. em enfermagem (aposentado)
Cidadão 4	Médio completo	Centro	Comerciante
Cidadão 5	Médio completo	Dom Pedro I	Comerciário (aposentado)
Cidadão 6	Especialização completa	Centro	Advogado
Cidadão 7	Médio incompleto	Maravilhas	Marceneiro
Cidadão 8	Fundamental incompleto	Inácia de Carvalho	Motorista

Fonte: Elaborado pela autora

Importante destacar que as entrevistas foram gravadas e transcritas e o sigilo das informações obtidas foram garantidas com o compromisso de uso estritamente acadêmico. Diante disso, os entrevistados assinaram um termo de consentimento (Apêndice C) que abordava a questão do sigilo da identidade dos entrevistados.

Por outro lado, os documentos também tiveram “atenção especial” haja vista que são “considerados importantes fontes de dados para outros tipos de estudos qualitativos” (GODOY, 1995b, p. 21). Portanto, foi solicitado aos gabinetes dos nove vereadores um relatório com dados sobre as principais demandas recebidas por eles, no período de 11 a 22 de março de 2019. Outro documento fundamental foi o relatório desenvolvido pela Secretaria Legislativa, especialmente para esta pesquisa. Ela apurou, dentro da atual legislatura, o número de cidadãos presentes como ouvintes ou oradores em reuniões oficiais: ordinárias e extraordinárias de plenário e comissões, bem como, as audiências públicas. Outro dado importante do relatório diz respeito ao protocolo de sugestões de emendas por cidadãos ou projetos de iniciativa popular.

Também a Assessoria de Comunicação da Casa Legislativa forneceu dados sobre o acompanhamento das reuniões pela *internet*, haja vista que todas as reuniões ordinárias e extraordinárias da Câmara Municipal de São José da Lapa, realizadas no Plenário, são

transmitidas em tempo real por seu sítio oficial e sua página numa rede social. Outra documentação importante analisada foi a legislação municipal.

Buscaram-se dados na Lei Orgânica de São José da Lapa e Regimento Interno da Câmara Municipal sobre os instrumentos de participação popular no processo legislativo. A Lei Municipal n.º 640 de 5 de maio de 2009 que instituiu o Programa Câmara nas Escolas e Câmara Mirim e a Resolução n.º 19 de 22 de junho de 2009 que instituiu no âmbito do Município Reunião Itinerante Participativa da Câmara Municipal de São José da Lapa também foram analisadas.

Assim, a análise documental realizada baseou-se nas recomendações de Rosália Duarte (2004, p. 223):

Os resultados deverão ser cruzados, posteriormente, com registros de observações de campo (se houver), dados quantitativos e/ou informações adicionais acerca daquela temática ou daquela população (estudos precedentes, levantamentos estatísticos, matérias jornalísticas, documentos históricos, artigos, imagens, textos literários etc.), de modo a possibilitar uma visão o mais ampla possível do universo que está sendo investigado.

3.3 Técnica de análise dos dados

No tocante à análise dos dados coletados, a presente pesquisa baseou-se na análise de conteúdo como técnica de análise. Esta técnica “constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos” (MORAES, 1999, p. 2). Vale destacar as três etapas da análise de conteúdo apontadas por Bardin (apud SILVA; FOSSÁ, 2015): pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A pré-análise é a sistematização de ideias iniciais postas no referencial teórico e o estabelecimento de indicadores para interpretação dos dados coletados, compreende a leitura geral do material e sua organização. Para Silva e Fossá (2015, p. 4), a exploração dos dados coletados consiste na construção das operações de codificação, “considerando-se os recortes dos textos em unidades de registros, a definição de regras de contagem e a classificação e agregação das informações em categorias simbólicas ou temáticas”. Já a terceira fase, consiste na captação dos conteúdos do material e realização de uma análise comparativa “através da justaposição das diversas categorias existentes em cada análise, ressaltando os aspectos considerados semelhantes e os que foram concebidos como diferentes” (SILVA; FOSSÁ,

2015, p.4).

Assim, para Andressa Silva e Maria Fossá (2015, p. 3), a análise de conteúdo é “um conjunto de instrumentos metodológicos, em constante aperfeiçoamento, que se presta a analisar diferentes fontes de conteúdos (verbais ou não verbais)”. Diante disso, analisou-se os dados provenientes das entrevistas realizadas, do diário de campo, da legislação municipal (Lei Orgânica de São José da Lapa, Regimento Interno da Câmara e outras normas locais), bem como dos relatórios diversos, em busca de mecanismos internos de participação popular no processo legislativo local.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção, apresentam-se os resultados da pesquisa por meio de categorias de análise. Estas categorias nasceram das três particularidades do cidadão das quais depende a participação popular: “desejo, acesso e conhecimento” (COUTO, 2007, p. 46). Então, se criou três categorias: **o desejo de participar, os mecanismos de acesso e conhecimento para participação popular.**

Assim, alocou-se as informações oriundas das entrevistas, do diário de campo e dos documentos nas categorias propostas para que fosse possível organizar melhor os dados de acordo com a natureza temática dos mesmos, da mesma forma que confrontar e dialogar com a literatura estudada.

4.1 O desejo de participar

Nesta subseção, buscou-se apurar se existe a participação no âmbito da Câmara Municipal de São José da Lapa. Assim, pesquisou-se a participação popular através das entrevistas e dos dados fornecidos pela Secretaria Legislativa, Assessoria de Comunicação e Assessoria Política da Casa que complementaram as anotações do diário de campo e da legislação local. Portanto, verificou-se que, como pontua Pinheiro e Cançado (2014), que o interesse do cidadão em participar interfere diretamente na qualidade e na quantidade de ferramentas participativas.

A Secretaria Legislativa (2019) da Câmara Municipal apurou em seu relatório que nas 42 reuniões ordinárias que aconteceram em 2017, compareceram 478 pessoas e apenas 4 cidadãos fizeram o uso da palavra no tribunal. Nesse mesmo ano, tiveram 11 reuniões extraordinárias, com seis presentes, onde nenhum deles se manifestou e 12 audiências públicas com 208 presentes. Ademais, no ano de 2018, foram 45 reuniões ordinárias com 403 presentes e nove deles se pronunciaram. Ainda houve 9 reuniões extraordinárias com 7 presentes e 6 audiências públicas com 407 presentes (SECRETARIA LEGISLATIVA, 2019). Já em 2019, até o período apurado, houve seis reuniões ordinárias, sem nenhum pronunciamento dentre os 31 presentes, 1 reunião extraordinária com 2 presentes e 4 audiências públicas do executivo onde não se tem registro do uso do livro de presença (SECRETARIA LEGISLATIVA, 2019).

Importante frisar que a contagem dos presentes se deu via assinaturas do caderno de presença

e este número inclui os servidores que acompanham as reuniões, que, muitas vezes, assinam o caderno também. Outra observação apontada pela Secretaria é de que as audiências públicas contabilizadas incluem as de Prestação de Contas do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Município realizadas perante o Poder Legislativo e que não era possível contabilizar quantas pessoas se manifestaram nestas reuniões, por não possuir tais dados (SECRETARIA LEGISLATIVA, 2019).

O relatório da Assessoria de Comunicação (2019) também corrobora os dados da Secretaria, haja vista que mesmo as transmissões ao vivo da Câmara via *site* oficial tem uma média de apenas 5 expectadores e na página do *facebook* as reuniões ordinárias têm uma média de apenas de 249 visualizações e as extraordinárias 120, o que demonstra a falta de interesse do cidadão em saber o que se discute, participar desta discussão e cobrar o resultado dos vereadores (PINHEIRO; CANÇADO, 2014).

Diante disso, fica evidenciado o baixo índice de presença dos cidadãos nas reuniões da Câmara Municipal, mas seria só falta de vontade e interesse por parte dos cidadãos? Segundo pode-se constatar pelas entrevistas, a vontade não é o único obstáculo à participação popular no processo legislativo da Casa. Nesse sentido, identificou-se que alguns entrevistados, corroborando o estudo desenvolvido por Salles (2014), não têm consciência do papel do Poder Legislativo Municipal, ou veem o assistencialismo como uma condição do cargo, como pode-se evidenciar no trecho abaixo:

[...] O papel do vereador é olhar o próximo e tentar ajudar o Prefeito a fazer a cidade andar para frente [...] (Vereador 6).

A análise do relatório das demandas apuradas nos gabinetes também reforça esta afirmação. Apenas o gabinete do Vereador 5 recebeu sugestões de proposições legislativas. Em contrapartida, todos os outros receberam solicitação de emprego, além de demandas de responsabilidade das prestadoras de serviço de energia elétrica, bem como água e esgoto (ASSESSORIA POLÍTICA, 2019). E as entrevistas confirmam:

[...] Nosso Município é muito carente, o cidadão necessita muito de ajuda e sempre vai atrás do vereador falando: eu apoiei o senhor na eleição agora eu precisava de uma ajuda [...] (Cidadão 3).

[...] Não é função nossa, mas chega pra gente muita demanda de Copasa, Cemig, Saúde. [...] (Vereador 7).

[...] já pedi pra vereadores conseguirem ônibus pra excursão escolar. (Cidadão 2).

[...] Agora eu faço vários pedidos ao vereador [...] eu falo com ele que é importante

ter coisas na cidade para as pessoas mais de idade e para cuidar mais das policlínicas [...] (Cidadã 4).

[...] Já solicitei ao vereador, luz pra minha rua, e até hoje nada [...] (Cidadão 8).

[...] As principais demandas são de Copasa e Cemig, aí com a relação que eu tenho com os chefes destas instituições consigo ter com eles algumas coisas para ajudar os cidadãos [...] (Vereador 9).

Assim, o vereador passa a ser o porta-voz e a solução das demandas, ratificando um traço histórico de assistencialismo, onde as Câmaras eram vistas como meras repartições públicas, como pontuado por Pinheiro e Cançado, 2014, e despachantes das demandas para o Poder Executivo:

Apurou-se também que há uma crise de representatividade no Poder Legislativo. Muitos afirmaram que não acreditam mais em políticos e que eles não resolvem nada.

[...] É necessária mais participação popular, mas hoje o povo está desiludido com a política. Acho que o tempo, através de pessoas novas, pode trazer de volta a vontade de voltar a ser participante [...] (Cidadã 5).

[...] A Câmara em minha opinião não resolve nada [...] (Cidadã 7).

Tais dificuldades também foram apontadas por Salles (2014), motivo pelo qual se ressalta a necessidade de coexistência da democracia participativa e da democracia representativa como asseveram Santos e Avritzer (2002), Dantas (2007), Pedra (2007), Anastasia e Inácio (2010) e Gasparido (2018), já que sem o cidadão

[...] O vereador não consegue trabalhar de forma efetiva porque a gente trabalha representando a população. Então sem representatividade popular, sem a voz do povo, o vereador fica engessado pra trabalhar [...] (Vereador 5).

Assim, os dados confirmam que a participação popular é o cidadão tomando pra si parte das decisões do Estado (PEDRA, 2007), o que aperfeiçoa o Estado Democrático de Direito (LIMA; EMEDIATO, 2014). No entanto, mesmo quando a vontade de participar existe, há também empecilhos que prejudicam, como o temor de participar (citado posteriormente) e as dificuldades pontuais, como a falta de transporte público e o horário das reuniões, confirmando as palavras de Vogel (2006) com relação às dificuldades territoriais, estruturais e socioeconômicas. Dois vereadores apontaram isso durante a entrevista:

[...] estamos passando por uma grande crise e vir pra câmara se torna difícil e caro [...] devia se tentar com a Prefeitura uma parceria para ter transporte público [...] (Vereador 6).

[...] é preciso um horário melhor para o povo participar mais das reuniões, até mesmo de comissões, para ver os acontecimentos e trazer as demandas tanto pro vereador ou ele mesmo criar projetos [...] (Vereador 1).

Diante disso, apesar de a Câmara de São José da Lapa possuir os gabinetes abertos para as demandas da população de segunda a sexta, evidenciou-se pelas entrevistas e pelo diário de campo, que os vereadores recebem demandas da população através das redes sociais e pelo contato direto com a população fora da Câmara:

[...] o papel do vereador é rua. [...] o que o povo tá precisando é o vereador de porta em porta, conversando com o cidadão, porque é através da gente estar dialogando com as pessoas que a gente traz as demandas para dentro da Câmara” (Vereador 2).

[...] eu uso as redes mas acho que a gente tem que ficar é na rua, senão não precisava da gente, a população poderia ir direto à Prefeitura, então a gente precisa ir ao encontro da demanda, procurar onde está o problema para gente poder ajudar fazendo indicação e sugestão ao Prefeito [...] (Vereador 7).

Percebe-se que esta é uma tradição local, todos os vereadores revelaram esta interação pessoal e os cidadãos demonstram que desejam e reivindicam esta postura:

[...] Aqui em São José da Lapa, eles (os vereadores) preferem se isolar, eu não vejo contato deles não, só na época da política mesmo [...] (Cidadão 5).

[...] Fora da Câmara a participação é maior, pois o povo tem mais liberdade de procurar os vereadores para pedir melhorias para seu bairro [...] (Cidadã 8).

Outra forma de facilitar a participação, apurada pelas entrevistas e registradas no diário de campo, seriam a realização de reuniões em locais estratégicos e mais próximos, como afirmam alguns entrevistados:

[...] A Câmara deve criar ações para aproximar ainda mais a população da Instituição, ou seja, fazer palestras nas escolas ou nos bairros. Fazer reuniões ao ar livre [...] (Cidadã 2).

[...] Pelo menos uma vez por mês, convocar todos os cidadãos para uma reunião em um lugar onde caiba muita gente, para ouvir a opinião de cada um [...] (Cidadão 7)

A câmara deve construir a Câmara itinerante para que possa visitar os bairros, escolas, praças [...] (Cidadão 8).

A Câmara já vivenciou esta experiência e isso foi lembrado nas entrevistas. A Resolução n.º 19/2009 instituiu a Reunião Itinerante Participativa, que aconteciam nas sedes das Associações Comunitárias ou nos Prédios escolares quando solicitadas na Secretaria da Câmara (SÃO JOSÉ DA LAPA, 2009b). No período abrangido por este estudo não houve nenhuma destas reuniões, mas, um dos vereadores inaugurou recentemente, o que ele chama de gabinete itinerante, que acontece juntamente com uma estrutura de ação social, nas palavras dele:

[...] Eu já tinha uma van antes de estar como vereador, eu plotei ela todo, montei o gabinete itinerante e estou indo de bairro a bairro da cidade escutando a demanda de cada região [...] (Vereador 3).

4.2 Acesso aos mecanismos de participação popular

Nesta subseção, abordou-se a categoria de análise “acesso aos mecanismos de participação”, com o intento de demonstrar quais os meios de participação popular e as formas de acesso a esses mecanismos. Couto (2007) enfatiza a necessidade de criação de acessos democráticos legítimos, o que também se apurou nesta pesquisa.

A Câmara de São José da Lapa garante regimentalmente, além da iniciativa popular de apresentação de projetos e emendas, a sugestão de emendas a projetos em tramitação e o direito de uso da palavra aos cidadãos nas reuniões plenárias e de comissões (SÃO JOSÉ DA LAPA, 2019), portanto, em praticamente todo o processo legislativo, ou seja nos atos de materialização da função legislativa (LIMA; EMEDIATO, 2014).

Mas a forma mais presente na apuração de dados, principalmente nas entrevistas foi o uso da palavra.

[...] A palavra livre é a hora de o cidadão falar, [...] expor o que tem dentro dele [...], embora quando a gente está lá fora a gente tem medo daquele momento ali [...] (Vereador 8).

Eles asseveraram também a participação pelas redes sociais da Casa, que transmite suas reuniões de plenário e tem um site com grande gama de informações. No entanto, alguns apontaram a ineficiência dos meios tecnológicos, uma vez que eles não atingem a todos. Diante disso, então sugeriram:

[...] Quando entrar com um projeto para o bem da comunidade deve-se afixar nos locais mais populares [...] (Cidadão 2).

E outros reforçam que apesar dos meios tecnológicos, a participação presencial é importante, como afirma a cidadã a seguir:

[...] Eu vejo as coisas no facebook. [...]. Acho que as pessoas que tem tempo devem ir mais para ver as coisas de perto [...]. (Cidadã 3)

Este entrevistado que demonstrou ser bem atuante afirma:

[...] Hoje eu vejo um pouco de ociosidade na participação mais direta do povo na rua por causa das redes sociais mas a participação popular onde se reúnem pessoas surte mais efeito [...]. (Cidadão 4)

Outra manifestação pela importância da participação presencial está na fala da entrevistada abaixo:

[...] Cidadãos são as pessoas que participam, que cobram os seus direitos, mas também que contribuam com as coisas da cidade [...]. É importante ir para das opiniões [...]. Agora que estou mais de idade eu não vou mais participar das reuniões, mas [...] eu gostava de ir e de participar[...]. (Cidadã 4)

Aqui, fica clara a importância da participação presencial como forma de participar das discussões e fazer pressão para aprovação ou não de projetos que se demonstram como de interesse ou não da população (PINHEIRO; CANÇADO, 2014).

Outra forma institucionalizada de participação direta na Câmara de São José da Lapa é a sugestão de emenda. Embora seja uma opção muito interessante de participação, ela não está regulamentada e é praticamente desconhecida, como apontam os dados coletados. Alguns entrevistados conhecem o instituto, outros o confundiram com os projetos de iniciativa popular assegurados pela Constituição, mas a maioria desconhece o instituto. No período apurado, a Secretaria informou que apenas duas sugestões de emenda foram protocoladas na casa, pelos servidores da Câmara no Projeto n.º 16/2018 referente ao Plano de Carreira dos mesmos (SECRETARIA LEGISLATIVA, 2019), o que corrobora as afirmações de Valla (1998) que entende que as dificuldades e fragilidades das normas centraliza a participação nas mãos de técnicos e da burocracia governamental.

Apurou-se também que não há divulgação das formas de participação:

[...]A Câmara tinha que incentivar a população a vir mais pra cá [...] mas a comunicação é pouca por isso o cidadão participa quase nada [...] (Vereador 4).

Conforme a Lei Orgânica de São José da Lapa, além dos projetos de lei de iniciativa popular e emendas aos projetos em tramitação, cinco por cento do eleitorado pode propor também emenda à Lei Orgânica. Importante frisar que a demonstração do número mínimo de assinaturas se dá por “lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas” (SÃO JOSÉ DA LAPA, 2016, s.p).

4.3 Conhecimento para participação popular

Como já dito anteriormente, o conhecimento para a participação popular engloba o conhecimento de seu papel (desejo), o conhecimento dos meios (acesso) e também o conhecimento para participar. Nesta subseção, apurou-se a importância do estudo de conceitos como democracia, política e cidadania nas escolas.

As entrevistas confirmam esta importância de formação de cidadãos participativos (LIMA; MENEZES JUNIOR; BRZEZINSKI, 2017) e remontam há tempos nos quais existiu na Câmara um projeto de educação política nas escolas.

[...] Deveriam ser retomadas algumas ações, como, por exemplo, a Câmara nas Escolas. Assim desta forma, seriam trabalhados desde cedo com os jovens cidadãos a importância da política em nossa vida. Além de construir uma mentalidade crítica e política em prol do povo [...] (Cidadã 1).

Tais ações mencionadas anteriormente se chamavam “Câmara nas escolas” e “Câmara Mirim”. Elas foram instituídas pela Lei n.º 640/2009 e eram executadas pelo Instituto Solar, entidade privada em parceira com a Casa Legislativa. O projeto contava com palestras nas escolas, entrega de material didático-institucional e eleição de 9 vereadores mirins entre os alunos das escolas municipais (SÃO JOSÉ DA LAPA, 2009a).

O custo era alto e o projeto não vingou. Mas, constatou-se a partir das entrevistas que a educação para cidadania é uma necessidade que demanda metodologia própria (GASPARDO, 2018) e sugerem:

[...] Cartilhas com informação sobre o papel e função do Vereador, e [...] um trabalho da Câmara junto às escolas que leve aos alunos informações e conhecimento sobre como o Poder Legislativo é importante para vida do cidadão no seu dia a dia. Para que as pessoas se conscientizem da importância do voto consciente e inteligente [...] (Cidadão 6).

[...] Sugiro projetos em escolas com a finalidade de chamar a população para a casa legislativa (Cidadã 6).

Por fim, confirmou-se a necessidade da escola como reveladora do papel de cidadão, nas palavras do Cidadão 1:

[...] Hoje nas escolas não tem um estudo político. Mas a política é importante porque somos todos políticos. O cidadão já nasceu político [...] (Cidadão 1).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme já abordado anteriormente, há uma pequena participação popular no processo legislativo, principalmente em nível local, apesar de a Constituição Federal primar pela coexistência da Democracia Representativa e da Participativa, ela ainda é tímida (VOGEL, 2006; LIMA; EMEDIATO, 2014; PINHEIRO; CANÇADO, 2014; SALLES, 2014). Diante disso, a presente pesquisa teve como o objetivo analisar e compreender o fenômeno da escassa participação popular no processo legislativo de um município mineiro.

Os dados coletados foram agrupados em categorias de análise, sendo essas intituladas de desejo de participar, acesso aos mecanismos de participação popular e conhecimento para participação popular. A partir da análise desses dados, constatou-se, então, que muitos motivos levam à não participação popular no processo legislativo. Dentre os motivos do não desejo de participar, observou-se a descrença na política, em geral, e no Poder Legislativo local, bem como o desconhecimento do papel do vereador e da Câmara Legislativa. Além disso, evidenciou-se que a vontade de participar esbarra em problemas estruturais e socioeconômicos.

Outro objetivo era aprimorar/propor medidas para incentivar participação popular no Processo Legislativo fortalecendo a democracia local. Nesse sentido, quanto ao desejo de participar, evidenciou-se ser necessária a facilitação do acesso dos cidadãos às reuniões, sendo que uma das formas disso acontecer consiste na transmissão ao vivo das reuniões pelos meios tecnológicos, bem como, reuniões itinerantes como já aconteceram em outras oportunidades. Quanto aos motivos relacionados à confiança dos cidadãos na política, percebeu-se que é necessário um trabalho de orientação à população e aos próprios vereadores da verdadeira função do Poder Legislativo, uma vez que, este desconhecimento leva a desvio de função e conduta para satisfazer os anseios incorretos do eleitorado.

Quanto ao acesso aos mecanismos de participação, apurou-se que eles existem, mas não são divulgados à população. Portanto, a divulgação é primordial e urgente para se concretizar o requisito do acesso para a participação popular. Em relação ao conhecimento para participação, constatou-se que este é o maior problema e a maior solução. Não existe um preparo do pequeno cidadão nas escolas, não há divulgação do trabalho e da função dos vereadores, da mesma forma que há uma disseminação de uma cultura de desqualificação da política que só prejudica a democracia.

Então, percebeu-se a necessidade de elaboração e implementação de trabalhos, como a “Câmara nas Escolas”, a publicação de cartilhas ou mesmos notas nas redes sociais e meios de comunicação para fortalecer a divulgação de conceitos básicos de democracia e participação. No entanto, constatou-se que há necessidade de que este conhecimento chegue a todos, para que seja possível a construção de uma efetiva democracia participativa e plural onde se garanta a vigência e a eficácia dos direitos fundamentais. Ademais, é importante frisar que há certo grau de conhecimento do cidadão sobre o papel do vereador, inclusive sugerindo alternativas de aproximação e divulgação do trabalho da Casa Legislativa.

Foi possível evidenciar também a importância das três teses para o fortalecimento da democracia participativa apontadas por Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002): o fortalecimento da demodiversidade haja vista a não existência de motivos para uma democracia com um formato único; o fortalecimento da articulação entre o local e o global e a ampliação das experimentações democráticas.

É importante ressaltar que a participação popular não precisa ser inimiga da atuação política, haja vista que atuação conjunta das arenas participativas e do Poder Legislativo se apresentam como certo grau de compartilhamento de responsabilidades de deliberação e controle ou fiscalização (ANASTASIA; INÁCIO, 2010). Além disso, como apontam Anastasia e Inácio (2010), o Poder Legislativo local pode formar redes de cooperação com outras casas legislativas brasileiras objetivando a fiscalização dos atos e das omissões da Administração, para a produção de políticas públicas conexas com o melhor interesse dos cidadãos.

Assim, a partir da análise dos dados fica clara a necessidade de um compromisso governamental para que a participação seja implementada e que a Escola Pública seja o caminho, como o estudioso da educação Anísio Teixeira, já afirmava desde a década de 30 do século passado que “só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública” (apud MATUOKA, 2018).

Por fim, cabe salientar que o trabalho apresenta limitações, uma vez que se restringiu à realidade da Câmara Municipal de São José da Lapa, aos vereadores desta legislatura e apenas a dezesseis cidadãos, mesmo assim, ele pode servir de base para trabalhos futuros para complementação do estudo buscando apontar novos desafios à democracia ou novas soluções aos problemas na pequena participação popular.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. **Cadernos Aslegis**, v. 40, p. 33-54, 2010. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4217991/course/section/1057472/Texto%20F%20C3%A1tima%20Anastasia%20Democracia%20e%20Poder%20Legislativo.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO. **Relatório sobre transmissão ao vivo das reuniões da Câmara Municipal de São José da Lapa**. São José da Lapa: Câmara Municipal, 2019.

ASSESSORIA POLÍTICA. **Relatório sobre as demandas encaminhadas aos vereadores da Câmara Municipal de São José da Lapa**. São José da Lapa: Câmara Municipal, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Presidência da República, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 08 mar. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.709 de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, Presidência da República, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm>. Acesso em: 09 mar. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COUTO, Amílcar Amaral. **Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados**: participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais de 2002 a 2006. 2007. 69 f. Monografia (Conclusão do curso) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/862/legislacao_participativa_couto.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2019.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução de Luciana de Oliveira Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/696271/mod_resource/content/1/Creswell.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019.

DANTAS, Humberto. Democracia participativa: uma nova forma de entendermos a democracia. **Estudos técnicos**. São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2007. 3 p. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20293_arquivo.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2019.

DEMO, Pedro. Participação e planejamento-arranjo preliminar. **Revista de Administração Pública**, v. 25, n. 3, p. 31-54, 1991. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8924/7828>>. Acesso em: 07 mar. 2019.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n24/n24a11.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

FREITAS, Wesley R. S; JABBOUR, Charbel J. Utilizando estudo de caso(s) com estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Estudo & Debate**, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 07-22, 2011. Disponível em: <<https://www3.ufpe.br/moinhojuridico/images/ppgd/8.12a%20estudo%20de%20caso.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

GASPARDO, Murilo. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, v. 32, n. 92, p. 65-88, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v32n92/0103-4014-ea-32-92-0065.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2019.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2019.

HORTA, Raul Machado. O processo legislativo nas Constituições federais brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 26, n. 101, jan./mar., 1989. p. 5-28. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181903/000443783.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 8 mar. 2019.

IBGE. **Panorama**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sao-jose-da-lapa/panorama>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

LIMA, Eduardo Martins de; EMEDIATO, Renata Gomes. A participação popular no processo legislativo. **Meritum: revista de Direito da Universidade FUMEC**, v. 9, n. 1, p. 163-201, 2014. Disponível em: <<http://fumec.br/revistas/meritum/article/view/2494/1484>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

LIMA, Maria Eliene; MENEZES JUNIOR, Antônio da Silva; BRZEZINSKI, Iria. Cidadania: sentidos e significados. **Congresso Nacional de Educação**, 13, 2017, Curitiba. *Anais...* Curitiba: EDUCERE, 2017. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24065_12317.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2018.

MATUOKA, Ingrid. Anísio Teixeira e a democratização da escola brasileira. **Reportagens: Centro de Referências em Educação Integral**, São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://educacaointegral.org.br/reportagens/anisio-teixeira-e-a-democratizacao-da-escola-brasileira/>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza *et al.* (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2012/11/pesquisa-social.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 1-13, 1999. Disponível em: <<http://pesquisaemeducacaoufrgs.pbworks.com/w/file/fetch/60815562/Analise%20de%20conte%C3%BAdo.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Participação popular no processo legislativo. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 7, n. 27, p. 109-120, 2007. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/viewFile/418/446>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

PINHEIRO, Lauro Santos; CANÇADO, Airton Cardoso. Participação popular e instrumentos institucionalizados de participação em nível local. **Administração Pública e Gestão Social: Revista da Universidade Federal de Viçosa**. Viçosa, v. 6, n. 1, p. 19-26, jan./mar. 2014. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/580/340#.W5hLLs5KjIU>>. Acesso em: 11 set. 2018.

POUSO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. **Iniciativa popular municipal: ferramenta de legitimação da democracia**. 2008. 115 p. Dissertação (Mestrado em Direito em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Direito de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/101/disserta%C3%A7%C3%A3o_Renata%20Gon%C3%A7alves%20Pereira%20Guerra%20Pouso.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 7 mar. 2019.

ROESE, Adriana et al. Field Diary: construction and utilization in scientific researches. Bibliographic analysis. **Online Brazilian Journal of Nursing**, v. 5, n. 3, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.objnursing.uff.br/index.php/nursing/article/view/598/141>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. 108p. Disponível em: <https://virtual.ufmg.br/20182/pluginfile.php/405744/mod_resource/content/2/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Gestao%20Democratica%20Participativa.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2018.

SANTOS, Boaventura Sousa. AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82, 2002.

SÃO JOSÉ DA LAPA. Lei n. 640 de 5 de maio de 2009. Institui o Programa Câmara nas Escolas e Câmara Mirim e dá outras providências. São José da Lapa, Câmara Municipal, 2009a.

SÃO JOSÉ DA LAPA. Lei Orgânica Municipal (2001). **Lei Orgânica Municipal**. São José da Lapa, Câmara Municipal, 2016. Disponível em: <http://www.camarasjl.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Organica_do_Municipio?cdLocal=2&arquivo={8EC446A0-6CDB-BB2D-3E55-DA05CBBB2AC4}.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2019.

SÃO JOSÉ DA LAPA. Resolução n. 19 de 22 de junho de 2009. Institui no âmbito do Município Reunião Itinerante Participativa da Câmara Municipal de São José da Lapa. São José da Lapa, Câmara Municipal, 2009b.

SÃO JOSÉ DA LAPA. Resolução n. 58 (2001). **Regimento Interno da Câmara Municipal de São José da Lapa**. São José da Lapa, Câmara Municipal, 2019. Disponível em: <http://www.camarasjl.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/REGIMENTO_INTERNO?cdLocal=2&arquivo={E6B1EDAA-DBA8-A7D7-40BA-C246A2E0ECE6}.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

SECRETARIA LEGISLATIVA. **Relatório sobre participação popular na Câmara Municipal de São José da Lapa na atual legislatura**. São José da Lapa: Câmara Municipal de São José da Lapa, 2019.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplos de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualit@s Revista Eletrônica**, v. 17, n. 1, p. 1-14, 2015. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/2113/1403>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. Semana 01: O pesquisador, a pesquisa e a comunicação científica. In: _____. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed., Florianópolis, 2005. Disponível em: <<http://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/175228/4/Texto%20Base%20Unidade%2001%20TCC%20vp.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/38073659/o-local-e-o-global-limites-e-desafios-da-participacao-cidada-elenaldo-teixeira-3-edicao>>. Acesso em 08 mar. 2019.

VALLA, Victor Vincent. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 14, p. S07-S18, 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.org/pdf/csp/1998.v14suppl2/S07-S18/pt>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SoCERJ**, v. 20, n. 5, p. 383-386, set./out. 2007. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34829418/o_estudo_de_caso_como_modalidade_de_pesquisa.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1554390359&Signature=t9z4%2Bz08%2BKM3Wlt%2BulCXZAu0p2g%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3Dsetembro_outubro_O_Estudo_de_Caso_como_M.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2019.

VIGODA, E.; GOLEMBIEWSKI, R. T. Citizenship behavior and the spirit of new managerialism: a theoretical framework and challenge for governance. **American Review of Public Administration**, v. 31, n. 3, p. 273-293, sep. 2001. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/02750740122064956>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temática**, ano 22, n. 44, p. 203-220, 2014. Disponível em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/tematicas/article/view/2144/1637>>. Acesso em: 10 maio 2019.

VOGEL, Luiz Henrique. Atualização de estudos sobre “participação popular nas decisões legislativas”. **Consultoria**. Brasília: Câmara dos deputados, 2006. 17p. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/relatorios-de-atividades/participacaoPopularDecisoesLegislativo.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. Disponível em: <https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2014/02/yin-metodologia_da_pesquisa_estudo_de_caso_yin.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019.

APÊNDICE A – Entrevista Semiestruturada dos Vereadores

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL: O CASO DA CÂMARA DE SÃO JOSÉ DA LAPA

VEREADOR

NOME COMPLETO

GRAU DE ESCOLARIDADE

BAIRRO EM QUE RESIDE

- 1) QUAL O PAPEL DO VEREADOR? QUAL O PAPEL DO CIDADÃO?
- 2) ANTES DE ELEITO, COM QUAL FREQUENCIA VOCÊ VINHA ATÉ A CÂMARA? COM QUAIS OBJETIVOS?
- 3) ANTES DE ELEITO, JÁ PARTICIPOU DE ALGUMA REUNIÃO NA CASA? E EM OUTROS LOCAIS DO PODER PÚBLICO? QUAIS?
- 4) CONHECE AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CÂMARA? E FORA DAQUI? JÁ CONHECIA ALGUMA ANTES DE SER VEREADOR?
- 5) A CÂMARA DE VEREADORES BUSCA ESTABELECEER ALGUMA FORMA DE COMUNICAÇÃO COM O CIDADÃO? COMO VOCÊ AVALIA ESTA COMUNICAÇÃO?
- 6) VOCÊ SABIA QUE QUALQUER CIDADÃO PODE PARTICIPAR ATRAVÉS DE SUGESTÕES DE EMENDAS A PROJETOS IMPORTANTE? JÁ FALOU OU INFORMOU A POPULAÇÃO SOBRE ISSO EM ALGUM MOMENTO?
- 7) COMO VOCÊ ATUA NA BUSCA DOS ANSEIOS DOS CIDADÃOS? RECEBE AS REIVINDICAÇÕES DIRETAMENTE? QUAIS AS PRINCIPAIS?
- 8) JÁ PARTICIPOU DE ALGUM ABAIXO-ASSINADO PARA REIVINDICAR ALGO AO PODER PÚBLICO MUNICIPAL? E À CÂMARA? OUTRO ENTE FEDERATIVO? QUAL?
- 9) ANTES DE ELEITO, JÁ PROCUROU ALGUM VEREADOR OU ÓRGÃO PÚBLICO PARA REIVINDICAR ALGO?
- 10) JÁ ESTUDOU POLITICA, CIDADANIA NA ESCOLA? OU POR CONTA PRÓPRIA?
- 11) QUAL SUA OPINIÃO SOBRE A CÂMARA?
- 12) VOCÊ TEM ALGUMA SUGESTÃO QUE POSSA INCENTIVAR E/OU FORTALECER A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL?

APÊNDICE B – Entrevista Semiestruturada dos Cidadãos

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL: O CASO DA
CÂMARA DE SÃO JOSÉ DA LAPACIDADÃO

NOME COMPLETO

GRAU DE ESCOLARIDADE

BAIRRO EM QUE RESIDE

- 1) QUAL O PAPEL DO VEREADOR? QUAL O PAPEL DO CIDADÃO?
- 2) COM QUAL FREQUENCIA VOCÊ VEM ATÉ A CÂMARA? COM QUAIS OBJETIVOS?
- 3) JÁ PARTICIPOU DE ALGUMA REUNIÃO NA CASA? E EM OUTROS LOCAIS DO PODER PÚBLICO? QUAIS?
- 4) A CÂMARA DE VEREADORES BUSCA ESTABELEECER ALGUMA FORMA DE COMUNICAÇÃO COM O CIDADÃO? COMO VOCÊ AVALIA ESTA COMUNICAÇÃO?
- 5) CONHECE AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CÂMARA? E FORA DAQUI?
- 6) VOCÊ SABIA QUE PODE PARTICIPAR ATRAVÉS DE SUGESTÕES DE EMENDAS A PROJETOS IMPORTANTE?
- 7) JÁ FEZ ALGUMA REIVINDICAÇÃO A CÂMARA? VEREADOR? PODE MENCIONAR QUAL?
- 8) JÁ PARTICIPOU DE ALGUM ABAIXO-ASSINADO PARA REIVINDICAR ALGO AO PODER PÚBLICO MUNICIPAL? E À CÂMARA? OUTRO ENTE FEDERATIVO? QUAL?
- 9) JÁ ESTUDOU POLITICA, CIDADANIA NA ESCOLA? OU POR CONTA PRÓPRIA?
- 10) QUAL SUA OPINIÃO SOBRE A CÂMARA?
- 11) VOCÊ TEM ALGUMA SUGESTÃO QUE POSSA INCENTIVAR E/OU FORTALECER A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL?

APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do Projeto

“PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL: O CASO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA LAPA”

1) Introdução

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa “Participação popular no processo legislativo municipal: o caso da Câmara Municipal de São José da Lapa”. Se decidir participar dela, é importante que leia estas informações sobre o estudo e o seu papel nesta pesquisa.

Você foi selecionado em virtude de possuir características de interesse para a composição da amostra da pesquisa. Sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a Câmara. É preciso entender a natureza e os riscos da sua participação e dar o seu consentimento livre e esclarecido por escrito.

2) Objetivo

Objetivo principal do trabalho é analisar e propor medidas que incentivem a participação dos cidadãos lapenses no processo legislativo municipal, para o fortalecimento da democracia. Como objetivos específicos, buscaremos identificar possíveis causas que levam os cidadãos do município a não se interessar pela participação e bem como, meios facilitadores para esta participação. Assim, nosso trabalho poderá também servir de base para que outros municípios incentivem a participação popular em suas comunidades.

3) Procedimentos do Estudo

Se concordar em participar deste estudo, você será solicitado a responder questões e perguntas colocadas pelos pesquisadores. A entrevista será gravada e posteriormente, transcrita. Posteriormente, as informações serão analisadas pelos pesquisadores. A identificação dos respondentes será sempre preservada.

4) Riscos e desconfortos

Você poderá ter receio de alguma informação fornecida aos pesquisadores seja negativamente interpretada, e que por isso sua posição seja ameaçada. De forma alguma os pesquisadores possibilitarão a identificação dos respondentes, nem repassarão informações obtidas durante a entrevista de forma aleatória. Nosso objetivo não é julgar você ou suas opiniões, mas tão somente analisar técnica e academicamente a história de empresas mineiras. Dificuldades são inerentes a esse processo e serão tratadas como tal, sempre com o objetivo de contribuir positivamente para seu aprimoramento.

5) Benefícios

Sua participação na pesquisa é fundamental, dadas as suas características e conhecimento sobre o assunto. Ao responder às questões colocadas por esta pesquisa, você poderá aproveitar para refletir sobre esse processo, seu amadurecimento, as dificuldades já enfrentadas e superadas e aquelas que ainda constituem um desafio. Adicionalmente, você estará contribuindo para que a universidade avance a pesquisa nessa área, ainda tão incipiente no Brasil.

6) Custos/Reembolso

Você não terá nenhum gasto com a sua participação no estudo, sendo sua contribuição fundamental ao andamento deste estudo.

7) Caráter Confidencial dos Registros

Algumas informações obtidas a partir de sua participação neste estudo não poderão ser mantidas estritamente confidenciais. A coordenação de pesquisa da UFMG poderá precisar consultar os arquivos da pesquisa. Você não será identificado quando o material de seu registro for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa. Ao assinar este consentimento informado, você autoriza a utilização das respostas do questionário para a construção de uma análise global sobre a participação popular no processo legislativo da Câmara, sobre a qual você foi entrevistado(a). Após a transcrição das gravações, essas serão mantidas sob a guarda dos pesquisadores, que apenas autoriza o uso e manuseio do material escrito, que não permitirão, em hipótese alguma a identificação dos entrevistados. Em caso de transcrição de partes da fala do(a) entrevistado(a), estes serão referidos por E1, E2.. ou codificação semelhante, para impedir sua identificação.

8) Participação

A coleta de dados dessa pesquisa será sempre realizada pelos pesquisadores responsáveis, que solicitarão aos entrevistados um horário para realização da entrevista. Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder as questões que lhe forem dirigidas, sendo-lhe totalmente facultado se recusar a responder aquelas que não desejar ou sobre as quais não dispuser de informações.

É importante que você esteja consciente de que a participação neste estudo de pesquisa é completamente voluntária e de que você pode recusar-se a participar ou sair do estudo a qualquer momento sem quaisquer penalidades. Em caso de você decidir retirar-se do estudo, deverá notificar ao pesquisador que o esteja atendendo. A recusa em participar ou a saída do estudo não influenciarão suas relações particulares com nossa instituição.

9) Para obter informações adicionais

Você receberá uma cópia deste termo onde constam o telefone e os endereços postal e eletrônico do coordenador da pesquisa, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

10) Declaração de consentimento

Li as informações contidas neste documento antes de assinar este termo de consentimento. Declaro que tive tempo suficiente para ler e entender as informações acima. Declaro também que toda linguagem técnica utilizada na descrição deste estudo de pesquisa foi satisfatoriamente explicada e que recebi respostas para todas as minhas dúvidas. Confirmando também que recebi uma cópia deste formulário de consentimento. Compreendo que sou livre para me retirar do estudo em qualquer momento, sem perda de benefícios ou qualquer outra penalidade. Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade e sem reservas para participar como entrevistado(a) deste estudo.

Nome do(a) participante (em letra de forma)

Assinatura do participante

Data

Atesto que expliquei cuidadosamente a natureza e o objeto deste estudo, os possíveis riscos e benefícios da participação no mesmo, junto ao participante. Acredito que o participante recebeu todas as informações necessárias, que foram fornecidas em linguagem adequada e compreensível e que ele compreendeu essa explicação.

Assinatura do(a) pesquisador(a)

Data

***Observação:** Durante o trabalho de campo, este termo será feito em **duas vias**: uma para o participante da pesquisa e outra para ser arquivada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG.
