

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

**A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA (1990-2010):
UM NOVO CONTRATO SOCIAL? UMA REFLEXÃO HISTÓRICO-CRÍTICA**

JOSÉ SÓTER DE FIGUEIRÔA NETO

**JUIZ DE FORA
2012**

JOSÉ SÓTER DE FIGUEIRÔA NETO

**A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA (1990-2010):
UM NOVO CONTRATO SOCIAL? UMA REFLEXÃO HISTÓRICO-CRÍTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Duriguetto

**JUIZ DE FORA
2012**

JOSÉ SÓTER DE FIGUEIRÔA NETO

**A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA (1990-2010):
UM NOVO CONTRATO SOCIAL? UMA REFLEXÃO HISTÓRICO-CRÍTICA**

Aprovada em 20 de junho de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Presidente - Prof^a. Dr^a. Maria Lúcia Duriguetto – Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Dalmo de Abreu Dallari

Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho – Universidade Federal de Juiz de Fora

A gente principia as coisas, no não saber porque, e desde
aí perde o poder de continuação – porque a vida é
mutirão de todos, por todos remexida e temperada.

João Guimarães Rosa

Dedico este trabalho:

Aos trabalhadores do movimento social e sindical de Juiz de Fora, que a constroem e a dignificam na sua luta cotidiana.

À minha querida professora Malu Durigetto:

*“Hoje envio-te meu
auto-retrato. Tem de se
observar por um tempo
-espero que repares
que a expressão de meu rosto
se tornou mais calma,
embora o olhar menos
firme que antes,
como me parece”*

De Vincent Van Gogh para o seu irmão Theo

AGRADECIMENTOS

À assistente social Ana Paula Brandão Costa, minha companheira de caminhada, a grande incentivadora desse desafio,

Ao amigo José Anísio da Silva, pela fraternidade e colaboração constante.

Aos meus filhos Clarissa, Elisa, Thaís, Vitor e Fernando, que estão sempre com um olhar sobre mim, às vezes crítico.

À minha orientadora Prof^a Dr^a Maria Lúcia Duriguetto, gramsciana, pelo rigor teórico e técnico, por sua paciência e ternura.

À Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, por me propiciar essa grande reflexão e uma “revolução” do conhecimento.

Ao grande Mestre Dalmo de Abreu Dallari, pelo seu conhecimento, simplicidade e disponibilidade.

Ao Prof. Dr. Rodrigo Souza Filho, que acompanhou e orientou meus passos,
Aos movimentos social e sindical, que acreditam que juntos podemos mudar a realidade e fortalecer as lutas sociais.

Aos companheiros de Câmara Municipal de Juiz de Fora, por oferecem à cidade a Lei Orgânica, a Constituição Municipal, o Contrato Social.

À minha secretária Nathália Rezende Pacheco, que esteve comigo em todos os momentos desse trabalho.

Aos pensadores da humanidade, como Rousseau, que me ajudaram a refletir sobre a nossa sociedade.

Aos meus pais Ivanise e Rossini pela dádiva da vida.

RESUMO

O presente estudo procurou abordar a Lei Orgânica Municipal de Juiz de Fora, a Constituição Municipal, na perspectiva de estabelecer um Contrato Social, firmado pelo conjunto da sociedade juizforana, identificando seu processo histórico de formulação e Revisão. Para isso, analisamos as transformações societárias no Estado; o arcabouço jurídico de um contrato social no Brasil contemporâneo, a descentralização e o corporativismo vigentes. Ao final, aprofundamo-nos na Lei Orgânica de Juiz de Fora de 1990 e na sua revisão em 2010 a partir das categorias direitos sociais, democracia e participação popular, desenvolvendo um quadro comparativo e caracterizando sua importância e seus desafios, na compreensão dos sujeitos políticos envolvidos e na perspectiva de configurar um passo para a emancipação política na realidade municipal.

Palavras-chave: Estado – Lei Orgânica – realidade municipal

ABSTRACT

The present study sought to address the Municipal Organic Law of Juiz de Fora, the Municipal Constitution, in view of the establishment of a Social Contract signed by the whole of this city's society, identifying its historical process of formulation and review. Therefore, we analyse the social transformations in the Modern State, through classic thinkers' conceptions, to subsequently evaluate the legal framework of a social contract in contemporary Brazil, current decentralization and corporatism. At the end, to deepen in the Organic Law of Juiz de Fora from 1990 and its review in 2010, beginning with the categories social rights, democracy and popular participation, designing a comparative table and characterizing their relevance and challenges, at the political actors involved view and the prospect of setting up a step towards the political emancipation in the Municipality's reality.

Key-words: State; Organic Law; Municipality's reality.

LEGENDAS

AAFBB: Associação dos Funcionários Aposentados do Banco Do Brasil

AAPMF-DRF-JF: Associação dos Aposentados e Pensionistas do Ministério da Fazenda de Juiz de Fora.

ADDHC: Associação de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania

APES: Associação dos Professores de Ensino Superior de Juiz de Fora

CDDH: Centro de Defesa dos Direitos Humanos

CMS: Conselho Municipal de Saúde

CPI: Comissão Parlamentar de Inquérito

CREA-MG: Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Minas Gerais

DCE: Diretório Central dos Estudantes

DEM: Democratas

ECA: Estatuto da Criança e do Adolescente

EMCASA/PJF: Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora

FIEMG: Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais e a Associação Comercial de Juiz de Fora, Conselhos Municipais de Direitos

FUNALFA: Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage

IAB: Instituto de Arquitetos do Brasil

LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social

LOM: Lei Orgânica Municipal

LOS: Lei Orgânica da Saúde

PC do B: Partido Comunista do Brasil,

PCB: Partido Comunista Brasileiro,

PDS: Partido Democrático Social

PDT: Partido Democrático Trabalhista

PFL: Partido da Frente Liberal

PJF: Prefeitura de Juiz de Fora

PL: Partido Liberal.

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN: Partido da Mobilização Nacional

PP: Partido Progressista

PPS: Partido Popular Socialista

PRB: Partido Republicano Brasileiro

PRN: Partido da Renovação Nacional

PSB: Partido Socialista Brasileiro,

PSC: Partido Social Cristão

PSDB: Partido da Social-Democracia Brasileira,

PT: Partido dos Trabalhadores,

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro

PTC: Partido Trabalhista Cristão

SENGE-MG: Sindicato dos Engenheiros do Estado de Minas Gerais

SETTRA/PJF: Secretaria de Transporte e Trânsito

SINPRO-JF: Sindicato dos Professores de Juiz de Fora

SINSERPU-JF: Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Juiz de Fora

SINTEC-MG: Sindicato dos Técnicos Industriais de Minas Gerais

SINTECT: Sindicato dos Trabalhadores das Empresas dos Correios e Telégrafos, Sindicato dos Têxteis,

SINTRAF JF: Sindicato dos Bancários de Juiz de Fora

SINTTEL: Sindicato dos Trabalhadores nas Telecomunicações

SME/PJF: Secretaria Municipal de Educação- Prefeitura de Juiz de Fora

SPDE-PJF: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora

UNIBAIRROS: União das Associações de Moradores de Bairro

UNIJUF: União Juizforana de Associações Comunitárias de Bairro e Distritos

URBES: União Regional de Bem Estar Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS E SEUS IMPACTOS: ORDENAMENTOS ESTATAIS E PROCESSOS DE ORGANIZAÇÃO DAS CLASSES SOCIAIS	20
1.1 Relações sociais e formação do Estado Moderno	20
1.1.1 Importância da democracia e da cidadania para a emancipação política e humana	34
1.2 Relação entre Estado e sociedade no Brasil: marcos legais constitutivos dos direitos de cidadania.....	40
1.3 As décadas neoliberais	47
1.3.1 Desafio da construção de um “espaço público” democrático.....	51
1.3.2 Debate sobre a descentralização	56
2 ARCABOUÇO JURÍDICO DE UM CONTRATO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS	65
2.1 A Constituição Federal de 1988 e as Leis Orgânicas Municipais	65
2.2 Processo histórico de construção da Lei Orgânica de Juiz de Fora	74
2.2.1 Revisão da Lei Orgânica Municipal/2010	106
2.2.2 Quadro Comparativo das Categorias: Direitos Sociais, Democracia e Participação Popular na Lei Orgânica/1990 e Revisão/2010:	117
2.3 Importância da Lei Orgânica Municipal de Juiz de Fora e seus Desafios	133
CONCLUSÕES	142
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	147

INTRODUÇÃO

As motivações que me instigaram a desenvolver esta pesquisa sobre a Lei Orgânica Municipal de Juiz de Fora – LOM/JF têm fundamentos diversos como: a provocação feita por docentes do Curso de Mestrado da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora – FSS/UFJF, certamente porque como Vereador, integro o Poder Legislativo deste município; o despertar do meu interesse por esta temática, associado às opções que marcam na minha trajetória existencial-profissional, o compromisso que venho assumindo com possibilidades de mudanças da realidade. Nesta, venho me inserindo voluntariamente ou me vinculando a espaços públicos de representação e de organização da sociedade.

Entre as opções destaco a minha participação no movimento estudantil nos anos de 1970, num momento trágico da história política do Brasil. Posteriormente, nos anos de 1980, a minha atuação no movimento sindical e numa agremiação partidária, ocasião em que estive cerrando fileiras em prol do restabelecimento da democracia e da efetivação das mudanças sociais necessárias visando inclusive, a conquista da justiça social.

Estas inserções me possibilitaram estar presente em espaços da sociedade civil que singularizaram o processo de discussão e elaboração de emendas populares à Constituição Federal de 1988 – CF/88, quando da realização da Assembléia Nacional Constituinte; e, em seguida, na elaboração da LOM/JF/1990.

Acrescento a estas referências a minha vinculação, no período de vinte e seis anos, em instâncias da administração pública, como gestor na área de assistência social, municipal e estadual; e participando de conselhos de natureza paritária e deliberativa como Presidente do Conselho Estadual de Trabalho e Renda do estado de Minas Gerais; Presidente do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social deste estado; integrante do Conselho Estadual de Assistência Social e deste Conselho em Juiz de Fora.

As experiências mencionadas me possibilitam explicitar que tratar da LOM/JF como temática investigativa tem relevância e fundamental importância também para o espaço universitário, considerando-se que me disponibilizo a reconhecer aspectos essenciais da minha identificação com a mesma, que me permitem oferecer contribuições para ampliar o conhecimento do que foi possível conquistar para que Juiz de Fora passasse a dispor de determinações legais resultantes de debates e de confrontos de posicionamentos.

Informo que assumi a presidência da Comissão Especial de Revisão da LOM/2010 na condição de Vereador, juntamente com outros pares. Esta experiência tem significação especial porque me proporcionou redimensionar caminhos percorridos e intervir para que conquistas traduzissem mudanças indispensáveis a necessidades da conjuntura juizforana.

Explicito então, que o interesse despertado sobre o tema vai ao encontro de desvendar as relações sociais, a correlação de forças e as possibilidades de se estabelecer acordos entre segmentos e representantes municipais que têm responsabilidade política na formulação e no fazer cumprir determinações jurídico-legais que consubstanciam a legitimidade da LOM/JF.

Neste sentido, enfatizo a importância de tratar desta Lei como objeto investigativo, contemplando sua concepção como construção coletiva; buscando entender motivações sobre sua Revisão/2010, ou seja, vinte anos após sua vigência.

Considero que estas ponderações fundamentam a análise que me propus a realizar, nos aspectos que representam avanços democráticos e conquistas sociais. Compreendo que os dois momentos da história política, econômica e social do Brasil - 1990 e 2010 - foram fatores incitantes na identificação de conflitos e antagonismos, que repercutiram em diversas esferas juizforanas, como a política.

Esclareço que a LOM ocupa posição estratégica e fundamental, uma vez que o cidadão passa a dispor de determinações legais visando lutar e conquistar seus direitos, como o acesso às políticas públicas e ao controle social; exigir transparência no trato com a administração pública visando acompanhar e fiscalizar as ações no âmbito dos poderes constituídos.

Informo que estas pontuações relacionam-se com o que está em jogo: a relação do governo com a sociedade, ou seja, a possibilidade de se firmar pactos que se consubstanciam formalmente por um Contrato Social: a LOM; e ir mais além do direito positivo. Enfatizo que o acordo legal integra um processo: momento de consensos e tensões entre forças sociais; e representa um instante histórico de lutas sociais; e não percebido como um fim em si mesmo.

Recorro a contribuições de Abreu (2008, p. 191) para referenciar que: “O direito só se materializa na prática dos que detêm os meios de concretizá-lo ou implementá-lo, considerando-se a correlação de forças e o consentimento no processo real”. Acrescento que:

A cidadania moderna apreendida como modo de pertencimento e de participação na ordem existente não se edifica, portanto, a partir de direitos e deveres dos indivíduos diante da superestrutura jurídica vigente, como supõe o senso comum, as teorias do direito e as principais vertentes do pensamento social vigente [...] como categoria concreta e imantada na totalidade do processo histórico-social, se torna inseparável das disputas hegemônicas que modelam o modo de pensar e agir dos indivíduos e das identidades coletivas, o que a transforma em mediação histórico-social cujo sentido e direção se encontram em permanente processo de luta política, ideológica e teórica.

A defesa apresentada por Telles (1994, p. 91) explicita que os direitos ultrapassam a esfera da legalidade, pois:

[...] não dizem respeito apenas às garantias inscritas na lei e instituições. Não se trata de negar a importância da ordem legal e da armadura institucional garantidora da cidadania e democracia. A questão é outra: pelo ângulo da dinâmica societária, os direitos dizem respeito, antes de mais nada, ao modo como as relações sociais se estruturam.

Identifico como necessário mencionar elaborações de Gramsci (in COUTINHO, 1998), que se referem: o Estado como o conjunto da sociedade política e da sociedade civil, em que se estabelece a luta política. A primeira compreende os “aparelhos coercitivos do Estado” constituído do arcabouço jurídico, o aparato militar, a administração pública e a burocracia; e a segunda, aos “aparelhos privados de hegemonia” com a presença dos movimentos sociais, das instituições ideológicas, das teias organizativas das classes dominantes e dominadas.

Com estes conceitos enfatizo que a LOM delimita possibilidades de lutas sociais visando a conquista de direitos; e que refletir sobre a sociedade na perspectiva do estabelecimento de um contrato social pressupõe articular cidadania, democracia, participação popular para o exercício da cidadania.

Também ressalto que no cenário brasileiro é necessário conhecer as bases históricas da relação entre a sociedade e o Estado; e os marcos legais que configuram os direitos de cidadania. Neste sentido recorro a Carvalho (2010, p. 219 e 220) que avalia que:

[...] percorremos um longo caminho, 178 anos de história de esforço para construir o cidadão brasileiro. Chegamos ao final da jornada com a sensação desconfortável de incompletude. Os progressos feitos são inegáveis, mas foram lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer. Uma das razões para nossas dificuldades pode ter a ver com a natureza do percurso que descrevemos. A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.

Em Coutinho (1998, p. 195-196) existem duas formulações de Gramsci que explicam os aspectos decisivos da peculiaridade nacional:

[...] o da “revolução passiva” que fornece indicações para a análise dos processos de “modernização conservadora” que caracterizam a história brasileira; e o do “Estado ampliado”, que aponta algumas características essenciais de nossa situação de formação social do tipo ocidental.

Estas formulações possibilitam entender “Revolução passiva” como solução pelo alto, de cima para baixo, ao contrário de revolução popular; e, “Estado ampliado” na medida em que a nossa sociedade passa por uma “ocidentalização”, qual seja uma “justa relação” entre Estado e sociedade civil, como abordado mais adiante (COUTINHO, 1998).

Amplio estas referências com a defesa de que os **consensos** sempre ocorreram pelo alto e que a revolução burguesa brasileira foi incompleta, assegurando-me em Florestan Fernandes. Estas constatações revelam que inexistiu um processo de articulação política que garantisse a participação popular: consistente, consequente e madura.

É nesse espectro, avaliando as categorias democracia; participação popular e direitos sociais interrelacionadas ao contexto histórico de formação da sociedade brasileira, que a LOM pode ser analisada como reconhecimento legal da luta legítima da sociedade civil e com suas representações institucionais. Cabe aludir a Telles (1994, pp. 99 e 100), para ampliar a assimilação do significado da LOM:

[...] como referência pública de legitimação de demandas diversas e generalização da consciência de direitos [...], ou, como um movimento fragmentário, disperso, instável e frágil – chamado por Wanderley Guilherme dos Santos de momentos de superfície, sem atingir grandes maiorias fora das arenas organizadas da vida política, que não são suficientes para quebrar práticas de corporativismo e clientelismo [...].

Estas pontuações substantivam o ineditismo e a importância deste estudo como possibilidade de evidenciar o movimento da sociedade juizforana, em direção à LOM/1990 e sua Revisão/2010: período histórico de vinte anos, que se inscreve entre o momento de abertura democrática e da CF/88; e o impasse político-institucional vivenciado no município em 2008. Torna-se significativo então, recorrer a Telles (1994, p.100) que explicita:

Nada garante que essas experiências serão capazes de generalizar e universalizar novos termos do contrato social. No entanto, por maiores que sejam suas ambivalências e contradições, limites e fraquezas, essas experiências permitem – e isso não é pouco – o pensamento e a imaginação políticas pelos horizontes que descortinam para a invenção histórica.

Considero também significativo especificar que a cidadania coloca-se como desafio na discussão da LOM, tomando-se como parâmetro contribuições de Dagnino (1994, p. 109):

O processo de construção da cidadania enquanto afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação das práticas sociais enraizadas na sociedade como um todo. Um processo de aprendizado social, de construção de novas formas de relação, que inclui de um lado, evidentemente, a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos, mas também, de outro lado, para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que foram definidos socialmente e culturalmente para eles.

É com essa direção que reafirmo que neste estudo me disponho a apresentar uma reflexão histórico-crítica sobre dois momentos: o processo de discussão e elaboração da

LOM/1990; e a sua Revisão/2010, na perspectiva pactuada da construção democrática e da participação social visando inclusive garantir os direitos sociais. Nesta perspectiva procuro analisar como se efetivou esta construção, buscando traçar um quadro comparativo das conquistas sociais obtidas nestes dois momentos, balizando-se nas categorias direitos sociais; democracia e participação popular. A minha pretensão se inscreve em avaliar a importância e os desafios da LOM/1990-2010, como instrumento de luta social.

Reafirmo que a LOM - Lei maior do município visa representar anseios e expectativas da população, implicando em acordos e pactos sociais que envolvem interesses maiores; e a definição de responsabilidades e competências para os poderes públicos e, em especial para os agentes políticos. Esta Lei, por excelência, resulta de consenso entre segmentos da sociedade centrado na organização do município e dos poderes incluindo-se as políticas sociais públicas, que conferem cidadania à sua população, para o controle social, a transparência e a ética. Também expressa o reflexo da correlação das forças entre classes e frações de classes.

Menciono que anteriormente à CF/1988, os municípios não dispunham de autonomia para junto com a sociedade civil, elaborar sua Constituição Municipal. A competência desta atribuição recaía nos estados, que adotavam um modelo padrão para os municípios de cada ente federado. Este modelo era imposto, desconsiderando-se o porte do município (grande ou médio ou pequeno) e suas especificidades históricas, geopolíticas, econômicas, culturais.

As determinações do art. 29 da CF/88 – a Constituição Cidadã – passaram a exigir que os municípios elaborassem a sua constituição, contextualizada num momento de abertura democrática e de participação popular, mas impregnado de contradições, de disputas, de conflitos, de antagonismos.

Recordo que na década de 1980, como período marcado por diversos movimentos sociais que foram disseminados, proliferados e reativados, expressando manifestações e defesas de condução democrática, inseridas em projetos políticos com diferentes significados e direcionamentos. Encontro em Duriguetto (2007, p.149) elaborações sobre a significação destes movimentos:

Uma pluralidade de movimentos sociais de diversos matizes multiplicaram-se por todo o país, constituindo uma vasta teia de organizações que passaram a dinamizar processos de mobilização de defesa, conquista e ampliação de direitos civis, políticos e sociais – estes referindo-se ao trabalho, à moradia, saúde, educação, etc. – e também trouxeram para o debate público um leque de temas e questões relativas à discriminação de gênero, raça e etnia, ecologia e meio ambiente, violência e direitos humanos.

Retomo que Ulisses Guimarães, presidente da Assembléia Nacional Constituinte, referenciou ao histórico cinco de outubro de 1988:

A nação quer mudar, a nação deve mudar. A nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança. Que a promulgação seja nosso grito: - Mudar para vencer! Muda Brasil! (JORNAL DA CONSTITUINTE, 1988, p. 5).

Reitero que promulgada a CF/88, coube aos estados e municípios a responsabilidade, por força de suas determinações e do clamor da sociedade civil, de elaborarem suas “cartas-magnas”. Primeiramente caberia aos estados cumprir os preceitos da Lei Maior - a CF/88. Ato contínuo e, por conseguinte, caberia aos municípios, respeitando-se as duas constituições: a Federal e a Estadual.

Diante de um quadro de mudanças, de expectativas, de renovações e esperanças, de novo entendimento entre o Estado e a sociedade, após anos de ditadura militar, um novo pacto foi estabelecido envolvendo o conjunto dos entes que compõem a “Res-pública Federativa”: União, estados e municípios.

Na CF/88, o capítulo IV – Dos Municípios, do título III – Da organização do Estado, contém no caput do art. 29, a determinação de que:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos [...]. (BRASIL, 1988).

As particularidades do processo de discussão e elaboração da LOM/JF expressam o sentimento cívico que perpassava a nação, refletido em diversas manifestações de lutas e de embates. A aprovação da 1ª Lei Orgânica desta cidade ocorreu em 1990, posteriormente à realização de eleições diretas em todos os níveis. Para governar o País foi eleito um presidente de perfil conservador, comprometido com o projeto neoliberal em curso no mundo. Também a mencionada LOM decorreu da vigência de dois anos da CF/88, que representa significativos avanços no campo dos direitos individuais e coletivos. E passados vinte anos, a Câmara Municipal decidiu proceder à Revisão da LOM/2010, numa conjuntura internacional e nacional em que o projeto neoliberal apresenta-se com aprofundamentos dos seus aspectos políticos, econômicos e culturais.

Considero significativo recordar mudanças que ocorreram no contexto mundial no que concerne à reestruturação produtiva; ao avanço tecnológico; à acumulação flexível; o desemprego estrutural, acarretando impactos nos países, especialmente os periféricos, como o Brasil. Estes

impactos rebatem nos estados e nas cidades principalmente nas relações econômicas, políticas e sociais afetando a dinâmica urbana, ampliando-se a distância entre as classes sociais e acentuando-se a segregação social.

Este contexto se configura como a crise estrutural do capital, iniciada nos anos de 1970 e desenha novos contornos nos anos de 1990 com a intensificação do capital financeiro e o desmoronamento do socialismo nos países do leste europeu; e faz estabelecer no cenário mundial o ajuste neoliberal. Referencio a Antunes (1999, p. 34), que menciona: “[...] desemprego em dimensão estrutural, precarização do trabalho de modo ampliado e destruição da natureza em escala globalizada, tornaram-se traços constitutivos dessa fase da reestruturação produtiva do capital.” As modificações na relação capital/trabalho, com a agudização da acumulação capitalista e o empobrecimento da classe trabalhadora configuram este cenário, acarretando consequências inclusive para a reprodução das relações sociais.

Ressalto que o governo federal, sob a presidência do sociólogo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) realizou a Reforma Administrativa, com foco na **descentralização**, em cumprimento ao acordo preconizado pelo Consenso de Washington (1989). Essa estratégia governamental contribuiu para ampliar também a desresponsabilização estatal com as políticas públicas, principalmente as da área social, favorecendo a interferência do mercado e da iniciativa privada, correspondendo ao aprofundamento do modelo capitalista.

As contribuições de Duriguetto (2007, p.175 e 176) elucidam que:

A descentralização e a modernização estatal passam a constituir mecanismos político-institucionais enquadrados na perspectiva neoliberal, que vêm expressar o desmonte do Estado através da redução de sua atividade regulatória e produtiva e seu corte privatizante.

Retomo que a mudança do modelo gerencial na administração pública e a regulamentação dos dispositivos constitucionais acarretaram sobrecarga de atribuições aos municípios, sem dispor da transferência de recursos da União equivalente à responsabilidade assumida. Desta forma, ficaram desprovidos de condições para cumprir com suas obrigações, principalmente na área social, em que passou a prevalecer a focalização, contrariamente a universalização dos direitos de cidadania conforme a CF/88.

Com este conjunto de reflexões e de ponderações apresento a questão norteadora deste estudo: a LOM/JF/1990 e a sua Revisão/2010 representa um novo Contrato Social? A partir desta questão enumero como objetivos:

- desenvolver uma reflexão crítica sobre o processo de discussão e elaboração da LOM/1990 e sua Revisão/2010 abordando a participação da sociedade; a conquista de direitos sociais; o

- aprofundamento da democracia, incluindo sua importância, retrocessos, desafios e avanços;
- fundamentar esta reflexão em referências teóricas, documentos e depoimentos de informantes qualificados, visando ampliar o conhecimento sobre como e o que foi possível realizar para efetivar a LOM/1990 e sua Revisão/2010;
 - sistematizar a experiência de construção e de reformulação da LOM/JF, apontando suas singularidades que representam conquistas e desafios.

Esclareço que investigar este objeto implicou em enfrentar desafios entre os quais destaco o relacionado à carência de fontes de pesquisa em Juiz de Fora, pois inexistia acervo documental organizado e sistematizado na administração pública e no legislativo. Exemplifico que a Câmara Municipal mantém apenas o processo administrativo e informações dispersas. Também em unidades acadêmicas da UFJF, como a Faculdade de Direito, Instituto de Ciências Humanas (Departamentos de Ciências Sociais e de História; e o Centro de Pesquisas Sociais) não encontrei estudos dedicados à LOM e nem informações e dados condensados e analisados em pesquisas correlatas.

Este conjunto de apontamentos indica a estruturação deste estudo em dois capítulos. O primeiro compreende o referencial teórico, em que destaco as transformações societárias e seus impactos nos ordenamentos estatais e nos processos de organização das classes sociais. A partir dos pensadores clássicos recomponho historicamente as relações sociais e a formação do Estado Moderno, evidenciando a importância da democracia e a cidadania na perspectiva de se alcançar a emancipação política e humana. Também trato da formação social brasileira com o intuito de resgatar seu processo histórico e marcos legais que parametraram a construção dos direitos de cidadania. Também explicito o debate acerca do espaço público no Brasil pós-implementação das políticas de ajustes neoliberais. Destaco como autores que referenciam as reflexões apresentadas: Chevalier (1990), Coutinho (1992, 1993, 1994, 1996, 1997, 1998, 2000), Duriguetto (2007, 2010), Marx (1844), Fernandes (1975), Souza Filho (1994), Dagnino (1994, 2004).

O segundo capítulo visa tratar das Cartas-Magnas; de exemplos de experiências de participação popular no processo de discussão e elaboração de Leis Orgânicas Municipais; e dos resultados da pesquisa documental e da pesquisa empírica realizadas no município, visando à elaboração da LOM/1990 e sua Revisão/2010, com ênfase no processo de participação da sociedade civil organizada. Esclareço que procedimentos metodológicos destas duas modalidades de pesquisa foram utilizados, sendo que na documental foi realizado levantamento, seleção e sistematização de informações existentes nos arquivos da Câmara Municipal (processo administrativo sobre a LOM) e nos jornais Tribuna da Tarde e Tribuna

de Minas. Na pesquisa empírica foi aplicado roteiro previamente elaborado, utilizando-se a técnica de entrevista semi-estruturada em 21 informantes qualificados: representantes do Poder Legislativo, do Poder Executivo e da sociedade civil organizada. Os resultados obtidos nas duas pesquisas possibilitam evidenciar que a análise sobre a LOM/1990 e sua Revisão/2010 contempla as categorias mencionadas, o que contribui para retratar as particularidades nas determinações constitucionais juizforanas.

As conclusões apresentadas possibilitam destacar: a participação da sociedade civil organizada nos dois momentos da LOM (1990 e 2010); a conquista de direitos sociais; e o aprofundamento da democracia no estabelecimento do contrato social. Reitero a significação da CF/88 que representou mudança de paradigma na relação da sociedade com a gestão pública, proporcionando aos municípios, e especificamente a Juiz de Fora, a participação de setores da sociedade civil organizada na discussão para a elaboração e revisão da LOM. Reitero também que esta, como um Contrato Social significa um processo para expandir a democratização; um caminho e uma estratégia para viabilizar a emancipação política particularizada à realidade municipal, percebida na sua dimensão totalizante: conquista de direitos civis, políticos e sociais no todo estruturado das relações sociais que transcendem a perspectiva local.

1 TRANSFORMAÇÕES SOCIETÁRIAS E SEUS IMPACTOS: ORDENAMENTOS ESTATAIS E PROCESSOS DE ORGANIZAÇÃO DAS CLASSES SOCIAIS

1.1 Relações sociais e formação do Estado Moderno

O processo de desenvolvimento da sociedade na formação do Estado Moderno - período que se encerra o feudalismo ao Estado liberal, com a obtenção dos direitos civis, políticos e sociais; a perspectiva de construção de um pacto social, alicerçado na vontade geral; e a busca de igualdade social constitui premissa básica, que fundamenta a reflexão histórico-crítica do processo de discussão e elaboração da LOM/1990 e sua Revisão/2010.

O Estado é a expressão de suas relações sociais e mudar a configuração do Estado é tarefa da sociedade civil na realização de um projeto hegemônico, que se consubstancia através de acordos formais firmados em leis, por meio de uma construção democrática e da participação popular, assegurando conquistas sociais.

O Estado Moderno se constituiu na forma de um sistema político a partir do século XV com a queda do feudalismo e a ascensão do absolutismo, como poder público; e do capitalismo como sistema econômico. Esse período foi marcado por intensas transformações no controle político e econômico da sociedade, decorrentes do desenvolvimento mercantilista; a revolução cultural propiciada pelo iluminismo tendo o homem como centro de todas as coisas e responsável pela sua vida; e a reforma protestante pela qual o poder da igreja católica passou a ser questionado. O regime feudal, no qual a prevalência do poder político estava nas mãos da nobreza e do clero, entrou em decadência; e a primazia fosse transferida para a burguesia: responsável pelo incremento da atividade comercial através do mercantilismo.

Considero importante para compreender a relação da sociedade com a formação desse novo Estado abordar os filósofos clássicos da teoria política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Rousseau, Hegel, Marx, Gramsci, Poulantzas, Bobbio e Ingrao.

No século XVI, Maquiavel justifica a criação do Estado na Itália, percebendo que o país era constituído de sete cidades-estado – independentes e autônomas, sendo necessário criar um Estado com poder coercitivo e coesivo, com o propósito de unificar as cidades e emanar leis gerais. A figura de **um príncipe**, com fortuna e virtude de um governante, representava quem administraria com autoridade esse Estado.

Com os contratualistas, que entendem o Estado como decorrente de um contrato entre os indivíduos é preciso distinguir contribuições de Hobbes, Locke e Rousseau.

O livro de Hobbes (1651) – *Leviatã, ou a Matéria, a Forma e o Poder de um Estado Eclesiástico e Civil* – surgiu no momento em que a Inglaterra é transformada em República e

o seu rei é executado. Nada mais é significativo que seu estereótipo, de acordo com Chevalier (1990, p. 65):

[...] meio corpo por detrás das colinas, dominando uma paisagem de campos, bosques e castelos que precedem uma imponente cidade – um gigante coroado. É moreno, de bastos cabelos e bigode, com um olhar fixo, penetrante, com um sorriso imperceptivelmente sarcástico. A parte visível de seu corpo, busto e braços, é feita de milhares de pequeninos indivíduos aglomerados. Com a mão direita empunha, erguendo-a acima do campo e da cidade, uma espada; com a esquerda uma cruz episcopal. Abaixo, enquadrando o título da obra, defrontam-se duas séries de emblemas em contraste, uns de ordem temporal ou militar, os outros de ordem espiritual ou eclesiástica: um forte, uma catedral; uma coroa, uma mitra; um canhão, os raios de excomunhão; uma batalha com cavalos empinados; um concílio com as vestes talares [...].

Também Chevalier (1990, p. 65) identifica que: “[...] para Hobbes: uma obra de arte, esse grande Leviatã que se denomina coisa pública ou Estado”, expressa um pensamento racionalista e materialista, ao contrário de Platão e Aristóteles; e existe um rigoroso desenvolvimento dialético, dos homens naturais ao homem artificial, o Estado-Leviatã.

O homem percebido como um mecanismo, pois a princípio tudo está em movimento, de onde origina a sensação. O homem é concorrente do outro homem; é egoísta, competitivo, individualista. Segundo Hobbes: “O homem é um lobo do próprio homem: *homo homini lupus*” (CHEVALIER, 1990). Assim, há um desejo permanente e incessante pelo poder, que só termina com a morte.

Este é o estado do homem - o de natureza -, onde age livremente em busca de seus interesses, mas sob o risco de destruição da espécie humana, é preciso que o homem abandone este estado. Torna-se necessário então, um órgão que preserve a vida dos homens e lhes ofereça segurança, representado pelo surgimento do Estado ou coisa pública: o Homem artificial, protetor das liberdades individuais.

Com estas elaborações ao se questionar como se constituirá esse Estado? Encontra-se em Chevalier (1990, p. 70), que no pensamento de Hobbes:

[...] os homens naturais o constituirão, por um pacto voluntário firmado entre si, tendo em vista sua própria proteção, a fim de saírem, sem temor de recaída, do espantoso estado natural – para a sua libertação, a sua salvação.

Identifica-se que um terceiro, que nasce a partir de um contrato firmado entre homem natural com homem natural: o senhor soberano, o Leviatã, que não está comprometido com quem o escolheu, porque não faz parte do pacto.

Também apresenta-se outro questionamento: qual a forma desse Estado? Esta forma se expressa sob diversas expressões: se o representante for um homem é uma Monarquia; se for uma assembléia é uma Democracia ou Estado popular; se for uma assembléia composta por uma parte que os unem é uma Aristocracia. Entre estas, o melhor regime é a Monarquia, porque o interesse pessoal do soberano é o mesmo do interesse público; é o único poder legislativo; e não há lei senão a sua ordem expressa.

Com este regime compreende-se que a aplicação do direito de propriedade: uma concessão do soberano, responsável único pela sua distribuição. Cabe também ao soberano garantir segurança, reconhecendo-se que as leis para proteger os homens e oferecer a paz.

A existência do Leviatã, do Estado decorre da sua autoridade; a dissolução do Estado resulta da ausência de autoridade absoluta e indivisível, sendo falsa a concepção das relações de poder civil com a religião, como por exemplo, o clero. Quando se institui o pacto, é estabelecido tudo, que tenha que ser transferido para o homem artificial. Nenhuma autoridade que se pretenda espiritual pode erigir-se sobre o poder soberano.

Com John Locke, que escreveu em 1690, o Ensaio sobre o governo civil, o nascimento do Estado decorre do momento em que deixa de ser natural para a sociedade civil. Utiliza-se de elaborações de Hobbes (um individualista autoritário), mas difere deste porque representa um individualista liberal; caracterizado como principal teórico do estado liberal burguês; e que lança os primeiros golpes sérios sobre o absolutismo, que começa a se abalar. Em elaborações de Chevalier (1990, p. 104) identifica-se alusões a esta diferenciação:

A sede de Hobbes era a autoridade absoluta, sem falhas, que elimina todo o risco de anarquia – mesmo sacrificando a liberdade. A sede de Locke é o antiabsolutismo, o violento desejo da autoridade contida, limitada pelo consentimento do povo, pelo direito natural, a fim de eliminar o risco do despotismo, da arbitrariedade.

Também Locke parte do estado de natureza e do contrato original, todavia considera este estado regulado pela razão (o que expressa ser contrário ao pensamento de Hobbes). O estado natural, de perfeita liberdade e de igualdade, não pressupõe guerras, sendo natural punir para que direitos alheios não sofram ferimentos.

O direito de propriedade – Deus deu a terra aos homens em comum – na visão de Locke expressa direito natural inalienável; e sobre a propriedade alheia não podem existir contendas “[...] porque, cada um, vê aproximadamente a porção de terra que lhe é necessária e suficiente” (CHEVALIER, 1990, p. 107). Este mencionado direito nasce com o trabalho, que possibilita ao homem acumular na sua relação com a natureza, sendo

necessário o Estado responsável para preservar a propriedade. A passagem do estado natural ao estado social, expressa-se pelo estabelecimento de um acordo, de um pacto, de um contrato. Esse novo estado – que representa um aperfeiçoamento do estado primitivo – por consentimento de certo número de homens livres, garante sua legitimidade. Este aspecto – o grande diferencial do absolutismo – uma vez que as conquistas representam fator determinante para a soberania. Para Locke o governo absoluto não poderia ser legítimo, pois é inconcebível o consentimento dos homens ao governo absoluto: base do chamado governo civil.

Neste sentido, Locke cria o conceito da distinção dos poderes: o legislativo, que determina como se devem empregar as forças de um Estado para a conservação da sociedade e de seus membros; o executivo, que assegura no interior a execução das leis positivas. Estes dois poderes devem estar em mãos diferentes; e configurados como

[...] distintos [porque] não são iguais entre si. Pois a primeira e fundamental lei positiva de todos os Estados é a que estabelece o poder legislativo, devendo este, assim como as leis fundamentais da natureza, tender à conservação da sociedade. O legislador é, por conseguinte, o supremo poder, é sagrado, não poderá ser arrebatado daqueles a quem uma vez foi entregue. É a alma do corpo político, da qual todos os membros de Estado tiram quanto lhes é necessário à conservação, união e felicidade. Inevitável supremacia do poder que estabelece a lei, e ao qual, pela força das circunstâncias, cabe a última palavra! (CHEVALIER, 1990, p. 111).

Compreende-se então, que o poder executivo é, pois, subordinado. No entanto, Locke chama a atenção para o verdadeiro poder soberano que está com o povo, caso contrário, o absolutismo apenas mudaria de mãos. O povo deposita um voto de confiança nos poderes constituídos e não assina contrato de submissão.

Amplia-se as contribuições de Locke mencionando que:

O Ensaio sobre o Governo Civil estabeleceu, de uma vez por todas, as bases da democracia liberal, de essência individualista, cujas Declarações de Direitos – direitos naturais, inalienáveis e imprescritíveis – das colônias americanas insurretas, depois da França revolucionária, constituíram a Magna Carta. (CHEVALIER, 1990, p. 115).

Sobre os jusnaturalistas destaca-se a análise de Bobbio (2005, p. 7-8)

Um Estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita, limitada às classes possuidoras. Um governo democrático não dá vida necessariamente a um Estado liberal: ao contrário, o Estado liberal clássico foi posto em crise pelo progressivo processo de democratização produzido pela gradual ampliação do sufrágio até o sufrágio universal.

Sobre os direitos do homem Bobbio (2005) trata do pressuposto filosófico do Estado liberal, em contraposição ao Estado absoluto, que era garantia dos direitos fundamentais baseados no jusnaturalismo: o direito à vida, à liberdade, à segurança, à felicidade, à propriedade.

Os direitos naturais, inerentes ao ser humano, dependem de sua individualidade, da faculdade de fazer algo conforme o seu desejo, o que implica que junto à sociedade, se estabeleça uma regra de convivência, um contrato, que defina direitos e deveres – partes contrapostas, que acarretam limites para o poder.

Torna-se nítido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, no art. 2º, que “O objetivo de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e não prescritíveis do homem”.

Tratando-se da doutrina dos direitos do homem e o contratualismo verifica-se em Bobbio (2005, p. 15-16) que:

[...] é a comum concepção individualista da sociedade, a concepção segundo a qual, primeiro existe o indivíduo singular com seus interesses e com suas carências, que tomam a forma de direitos em virtude da assunção de uma hipotética lei da natureza, e depois a sociedade... Sem individualismo não há liberalismo.

Sobre a análise do Estado limitado menciona-se a necessidade de se distinguir dois aspectos relacionado ao limite: o dos poderes e o das funções. Para o primeiro, se constitui o Estado de direito e quanto ao segundo, o Estado mínimo. Pode ocorrer um Estado de direito que não seja mínimo, como pode ocorrer um Estado mínimo que não seja de direito (por exemplo, o Estado absoluto de Hobbes). Pode-se afirmar então que, o Estado liberal luta contra o Estado absoluto em defesa do Estado de direito, e luta contra o Estado máximo em defesa do Estado mínimo.

O Estado de direito compõe-se de normas gerais, leis, princípios invioláveis, sendo preciso criar para o seu cumprimento mecanismos constitucionais que impeçam o exercício arbitrário e ilegítimo do poder. Em Bobbio (2005, p. 19) destaca-se a enumeração de quatro mecanismos:

[...] o controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo; o controle do Poder Legislativo por parte de corte jurisdicional; uma relativa autonomia do governo local perante o governo central; e, uma magistratura independente do poder político.

Embora contratualista, Rousseau divergia de Hobbes e Locke, pois para estes pensadores, a sociedade resulta de um processo que tem como ponto de partida o homem

isolado, individual. Na perspectiva de Rousseau, as determinações essenciais do homem decorrem do processo de socialização; o homem é profundamente dinâmico. Nas elaborações de Coutinho (1996, p. 10) está expresso que:

Por meio da atividade, do trabalho coletivo, o homem se socializa, vai adquirindo não apenas novas determinações, que não possuía no estado de natureza, mas ao mesmo tempo articula de modo diverso a sua gama institucional polimórfica.

No “Contrato Social”, Rousseau (1762, p. 162) defende também um acordo, um pacto entre membros da sociedade, pelo qual reconhecia a autoridade, igualmente sobre todos, de um conjunto de regras, de um regime político ou de um governante, com o propósito de garantir a liberdade do homem. Este pacto social se define quando “[...] cada um de nós coloca sua pessoa e sua potência sob a direção suprema da vontade geral”. Este pacto só é legítimo quando há um consentimento unânime. Acresce-se que com Coutinho (1994, p. 126), o Contrato de Rousseau:

É legítimo e se manifesta na criação de uma vontade geral, que tem como base o interesse comum e é condição subjetiva da soberania popular. Através de tal contrato, o povo se constitui como povo, gesta-se como sujeito coletivo; e o que move esse sujeito é precisamente a vontade geral, ou seja, uma vontade que tem como objeto não uma soma de interesses particulares ou privados, mas sim o interesse comum da coletividade.

Destaca-se que existem dois momentos distintos na construção do raciocínio de Rousseau no que tange ao Contrato: “no ‘Discurso’ (obra Discurso sobre a Desigualdade), existe um contrato iníquo, expressão da desigualdade e origem de um Estado colocado a serviço dos ricos; no ‘Contrato’, aparece à figura de um pacto legítimo, gerador de uma sociedade igualitária e base de uma ordem política fundada na predominância do interesse comum” (COUTINHO, 1996, p. 6).

Sobre a democracia ressalta-se que a definição de Rousseau: esta implica nas relações do Estado com a sociedade civil a partir de uma idéia de soberania popular. Sua proposta baseia-se num Contrato Social fundado na “vontade geral” e no interesse comum. Defende a necessidade de cooperação e do trabalho social no processo de socialização, entendendo que a principal desigualdade social deriva da propriedade privada (sobre a qual manifesta sua crítica) e da divisão do trabalho. E ainda defende um pacto social que permitiria uma ordem social igualitária e uma ordem política consciente e voluntária, legítimas se se considerar como alguns traços e pressupostos:

- a. distribuição mais equitativa da riqueza e da propriedade, com a limitação do excesso e a garantia do acesso de todos a ela, pois “[...] todos devem ter alguma coisa, e ninguém deve ter demais” (ROUSSEAU, 1973, p. 45);
- b. predomínio do interesse comum na ação do Estado, através de “regras do jogo” da soberania popular, estabelecidas pelo conjunto da sociedade visando a participação ativa, inclusive de caráter educativo, no processo de tomada de decisões.

O conceito de “vontade geral” representa uma questão central do pensamento de Rousseau, numa estreita conexão entre o social e o político. Entendida não como o “interesse de todos”; como o que existe de comum nas vontades individuais, contida no substrato coletivo das consciências, fruto de um consenso. A vontade geral é uma condição subjetiva da soberania popular e do contrato social e não percebida como a soma das vontades particulares.

Na análise de Rousseau, existe outro aspecto preponderante – dimensão da historicidade na questão contratualista. O homem vive em constante estado de transformação, o que permite a busca de modelo alternativo de sociedade baseado na busca da igualdade.

A desigualdade tem origem na propriedade privada e a divisão do trabalho gera conflitos, fazendo com que o egoísmo se torne a principal motivação da vida social.

No entanto, ressalta-se o caráter utópico de sua proposta, que muito embora remeta a uma feroz condenação da sociedade burguesa, foi alvo de críticas por parte dos marxistas, pelo seu lado anacrônico, na medida em que sugere um retorno à ordem feudal ultrapassada, ao modo de produção mercantil simples, não propondo a supressão da propriedade privada ou sua socialização; e, por outro lado, por desconsiderar a complexificação do capitalismo.

Cabe reforçar, mais uma vez, as limitações e ambiguidades da proposta democrática de Rousseau, devido ao seu peculiar condicionamento histórico: não considerar o pluralismo e a diversidade presentes na sociedade moderna. Também defende que as associações criam vontades particulares que impedem a manifestação da vontade geral coletiva.

Embora idealista, o seu pensamento não perde a legitimidade, pois se refere ao conjunto da ordem social (a busca da igualdade social) e não apenas a seu nível especificamente político. Sua legitimidade se prende não só aos procedimentos, mas fundamentalmente aos conteúdos. O contrato resulta de um consenso; e sobre essa soberania, Coutinho (1996, p. 21) argumenta que: “[...] é capaz de legitimar a ordem política numa sociedade efetivamente livre e igualitária”.

Nas contribuições de Coutinho (1996, p.25 e 27) ressalta-se que a democracia em Rousseau, “[...] implica a gestação de uma vontade geral, o que pressupõe um consenso – ou um **contrato** – tanto sobre os conteúdos como sobre os procedimentos”. E salienta ainda que,

“[...] enquanto o conteúdo social garante a gestação de um interesse comum que expressa na vontade geral, os procedimentos formais – as “regras do jogo” da soberania popular – asseguram o predomínio de tal interesse na ação do Estado”. Não há consenso sem interesse comum acima dos interesses particulares, que se expressa através da “vontade geral”.

Somente a vontade geral pode dirigir as forças do Estado de acordo com a finalidade de sua instituição, que é o bem comum [...]. Se não houvesse um ponto em que todos os interesses concordassem, nenhuma sociedade poderia existir. Ora, somente com base nesse interesse comum é que a sociedade deve ser governada. (COUTINHO, 2005, p. 25-27).

A vontade geral é a soberania popular, contida no substrato comum das consciências; humanas, não significando adição pura e simples de vontades particulares, nem simplesmente vontade de todos ou da maioria. E, o bem comum é a busca que deve prevalecer na elaboração das leis.

O Contrato “[...] é algo que reorganiza a própria forma de articulação entre o público e o privado” (COUTINHO, 1996, p. 7). Assim se constitui a democracia, proveniente de um contrato, também entendido como um consenso, baseado na vontade geral, havendo a prevalência do público sobre o privado.

No tocante a uma nova classificação das formas de governo, Rousseau reproduz “aparentemente” a divisão clássica: se o povo delega o governo a uma maioria tem-se a democracia; se a uma minoria, temos a aristocracia; se a um magistrado único, a monarquia. No entanto, o governo legitimamente constituído pressupõe o povo incorporado, soberano, que exerce diretamente o poder legislativo, pois “[...] não é conveniente que execute as leis quem as faz, nem que o conjunto do povo desvie sua atenção das vistas gerais para consagrá-las aos objetos particulares” (ROUSSEAU, in CHEVALIER, 1990, p. 179). Acrescenta-se ainda que a corrupção do legislativo decorre infalivelmente das vistas particulares.

No entendimento de Duriguetto (2007, p. 44), a marca da posição democrática defendida por Rousseau se expressa na:

[...] afirmação da incompatibilidade estrutural entre desigualdade e democracia, sendo só legítima uma sociedade fundada na vontade coletiva, na construção de um sujeito coletivo que, com base no consenso em relação ao interesse público, constrói um CONTRATO sobre o qual se estabelece a democracia, subordinando a ela os interesses privados.

Referenciando-se a Hegel (1770-1831) que utiliza contribuições de Locke, evidencia-se que como o Estado já existia, propõe justificar o Estado liberal burguês; constitui o primeiro pensador a diferenciar a sociedade civil - “mundo da particularidade” - do Estado.

Esta sociedade representa o reino das necessidades no campo das atividades econômicas, somado ao reino da administração e da justiça; compõe-se das corporações - grupos que se organizam na defesa de seus interesses específicos, como por exemplo: comerciantes e proprietários de terra. O Estado expressa a universalização dos interesses particulares que compõe a hegemonia das classes dominantes. Acresce-se que Estado funda a sociedade civil, pois traz a universalidade para a sociedade civil; transcende a sociedade civil; “[...] representa o espírito do mundo”.

Nas elaborações de Coutinho (1994, p. 133) existem referências de que:

Para Hegel, a sociedade é o ‘sistema de atomística’: embora cada qual busque nela o seu interesse privado, a divisão do trabalho que assim se estabelece cria um ‘sistema’, levando a que a satisfação dos carecimentos de cada indivíduo dependa do trabalho do outro. Como o trabalho está dividido por ramos, cada ramo desenvolve interesses particulares próprios, o que leva a constituir-se em corporação, a qual tem como objetivo defender o interesse coletivo dos seus integrantes.

Ressalta-se que Hegel busca conciliar a liberdade do particular com a prioridade do público sobre o privado. Esclarece-se que esta proposição não foi transposta por Rousseau.

O Estado em Hegel representa a defesa de que representa a totalidade das várias esferas da vida social, que se manifesta através das corporações, o que traduz discordância com a dimensão de que se expressa como esfera particular, como governo. Nesse sentido propõe que a luta pela hegemonia - o predomínio de universalidade, se articule com o pluralismo - a conservação da particularidade.

Na visão de Hegel, a particularidade cresce em significado, não devendo ser suprimida, mas, superada pela vontade geral, conceituada como eticidade. Em Coutinho (1994, p.131) destaca-se que “[...] vivendo em comunidade, os homens constróem determinados valores, determinadas normas de conduta, que regulam e organizam sua ação interativa, emprestando um conteúdo concreto às suas escolhas individuais”.

Amplia-se as contribuições de Hegel tratando-se da inexistência de incompatibilidade entre democracia e pluralismo, pois a vontade geral antecede e determina as vontades singulares, estabelecendo-se a dialética entre a vontade particular e a universal. Referencia-se a Coutinho (1994, p. 134) que esclarece: “[...] que estamos diante de uma proposta de Estado onde a hegemonia (o predomínio da universalidade) se articula com o pluralismo (a conservação da particularidade)”.

Na dimensão de Hegel não há sociedade como um todo resultado de um contrato entre indivíduos, o que conduz a um subjetivismo individualista, mas, sim, de um objetivismo

determinista sem intersubjetividade entre sujeitos, porque a ação dos homens transcende muitas vezes a consciência e a vontade dos indivíduos. Também visualiza a totalidade com livre expansão da individualidade, estabelecendo o “mundo da particularidade” que denominou de “sociedade civil”.

Essas intensas mediações entre público e privado, entre singular e universal, geram “corporações” – atores coletivos –, que têm entre si relações competitivas, visando interesses particulares e não singulares. Desta explicitação decorre um pluralismo político-institucional, onde indivíduos singulares passam de massa informe para sujeitos organizados em seus interesses, que em síntese expressa: o singular seria os indivíduos; o particular as corporações; e o universal o Estado.

Ressalta-se que Hegel abandona alguns elementos democráticos defendidos por Rousseau, visto que estabelece que o espaço de construção da vontade geral é o Estado, onde a competência pelo interesse comum seria tarefa da burocracia estatal. Perde-se a noção de contrato e consenso entre indivíduos. Identifica-se em Duriguetto (2007, p. 47) a alusão de que: “[...] Hegel acaba desenvolvendo uma visão abstrata da construção da vontade geral, uma vez que sua existência independe de seu reconhecimento pelas vontades singulares”, que cria um consenso passivo em relação às normas, valores e decisões políticas.

A inversão da solução hegeliana: o Estado, produto da estrutura econômica, é sujeito real que materializa a universalização dos interesses privatistas e particulares da sociedade civil; o Estado não funda a dinâmica da sociedade civil, mas a expressa está assegurada em elaborações de Marx (s.a., p. 336-337). Explicita que o Estado resulta da sociedade e da estrutura econômica; e centraliza suas críticas na economia política e na “gênese” da base material dessa sociedade.

Marx assinala que o Estado universaliza a sociedade civil resguardando-se os interesses de uma determinada classe. “É a sociedade civil que funda o Estado”, pois é a forma como os homens estabelecem as relações de produção, de trabalho e as humanas, que define o papel do Estado. As relações de trabalho é que moldam a sociedade civil.

A contribuição de Marx corresponde: para viver é preciso produzir os bens necessários à existência que se efetiva pelo trabalho: transformação intencional da natureza; fundamento da vida social. Ressalta-se então que compreender a história implica em entender as relações contraditórias que dão origem à divisão do trabalho, da propriedade privada; à exploração do homem pelo homem; à formação de instituições jurídicas e políticas necessárias à reprodução de cada forma de sociabilidade.

Acresce-se do pensamento de Marx: as leis existem para expressar o poderio econômico. O Estado é um Estado de classe, é a expressão das relações sociais. Na sua obra – A questão judaica (1844) – acentua esta característica: com os elementos particulares o Estado se constitui como universalidade. “Em oposição, no Estado, onde é olhado como ser genérico (ser social), o homem é o membro ilusório de uma soberania imaginária, despojado da sua vida real individual, e dotado de universalidade irreal.” (MARX, 1844, p. 22). E esclarece que a aplicação prática do direito humano é o direito de propriedade, sintetizando que:

Em todos os direitos do homem, ele mesmo está longe de ser considerado genérico; ao contrário, a própria vida genérica – a sociedade – surge como sistema que é exterior ao indivíduo, como restrição da sua independência original. Praticamente o laço que os une é a necessidade natural, a necessidade e o interesse privado, a preservação da sua propriedade e das suas pessoas egoístas. (MARX, 1844, p. 33).

Entre as contribuições de Marx referencia-se as que tratam que: a emancipação política representa um enorme progresso, mas não constitui a forma final de emancipação humana; esta passa necessariamente pela socialização da propriedade privada, dos meios de produção e das relações de trabalho, visto que:

Só será plena a emancipação humana quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstrato; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado um ser genérico; e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força política. (MARX, 1844, p. 37).

Cabe questionar então: como tratar de “emancipação política” – igualdade de todos na formulação das leis – proposta por Rousseau, se as determinações estruturais e sociais da sociedade civil (a propriedade privada e a reprodução dos interesses individuais), que geram a desigualdade de classe, permanecem intocadas? Nesse aspecto, para Marx, reside à dualidade entre o indivíduo privado e o cidadão público, limite intransponível da teoria democrática de Rousseau. Sendo assim, o Estado passa a ser o “comitê executivo” da classe dominante, estando dependente do poder econômico, social e político da burguesia, que atua de forma coercitiva e opressora.

Na visão de Marx o rompimento desta forma se efetiva através da guerra civil, com a conquista da democracia pela luta, eliminando-se as classes sociais e o Estado; socializando os meios de produção; e os transferindo para as mãos de indivíduos associados.

Retomando-se a história do capitalismo evidencia-se que com a socialização da política a partir de meados do século XIX; o surgimento de sindicatos, partidos políticos de

massa; e a conquista de direitos sociais com políticas voltadas para demandas de classes subalternas, estratégias de lutas de classes foram estabelecidas no interior do Estado, o que permitiu a evolução do processo democrático.

A expansão das referências teóricas para este estudo inclui contribuições de Gramsci, que devido à complexificação das relações de poder e de organização de interesses, visualiza uma nova dimensão da vida social: a sociedade civil que se insere no contexto da superestrutura. Posicionamento contrário ao de Marx que a identifica sociedade civil com base material, como infraestrutura econômica; e o Estado com seus aparatos coercitivos representam os interesses da classe dominantes.

A novidade da teoria política de Gramsci (in COUTINHO, 1992) está no conceito de “sociedade civil” enquanto instância mediadora entre a infraestrutura econômica e o Estado em sentido restrito; pertencente à superestrutura e não à estrutura.

Para Gramsci, a produção e a reprodução da vida material continuam a ser fator ontologicamente primário na explicação da história. Mas o elemento essencial que determina a especificidade e a novidade do seu conceito de sociedade civil está na sua contribuição para o enriquecimento teórico-analítico do modo como a esfera econômica determina a produção e reprodução da superestrutura no contexto histórico em que se operou uma maior complexificação do Estado. Ou seja, a sociedade civil expressa a articulação dos interesses das classes pela inserção econômica, mas também pelas complexas mediações ideológicas e sócio-institucionais. (COUTINHO, 1992, p. 54-55).

Estes dois pensadores – Marx e Gramsci – adotam o princípio básico do materialismo histórico: a produção e a reprodução da vida material implicam a produção e reprodução das relações sociais globais - fator ontologicamente primário na explicação da história.

A gênese do Estado está na divisão da sociedade em classes, e, a razão de sua existência está em quando e enquanto existir essa divisão, cabendo precisamente ao Estado a função de conservar e reproduzir a mencionada divisão.

Na perspectiva defendida por Gramsci, o Estado se compõe de **sociedade política** com o seu aparato coercitivo – jurídico, militar, burocrata e administrativo; e de **sociedade civil** com suas teias organizativas – as organizações não governamentais; os movimentos sociais; as instituições ideológicas (partidos, sindicatos, comitês de fábrica, sistema educacional e religioso), representativas das classes dominadas e das dominantes (algumas financiadas pelo). A “sociedade política” junto com a “sociedade civil” compõe a superestrutura e expressam distinções analíticas do conceito de Estado: de um lado, a coerção, a ditadura; de outro, a hegemonia, o consenso, a adesão, o consentimento.

Os novos institutos políticos vão compor a “sociedade civil”, conceituada por Gramsci, composta por partidos de massa; sindicatos; comitês de empresa; associações de bairros. Também expressam sujeitos políticos coletivos que se formam a partir da socialização das forças produtivas, ocasionada pela dinâmica e diversificação do capitalismo e o aumento da produtividade social do trabalho, como por exemplo, a diminuição da jornada de trabalho.

A socialização da política criará, indubitavelmente, uma complexa rede de organizações coletivas, que constituirão os sujeitos políticos, que ocuparão um papel decisivo na correlação de forças que determina os equilíbrios do poder.

A “sociedade civil” existindo com uma função mediadora entre a estrutura econômica e o Estado em sentido estrito mantém relativa autonomia em relação à “sociedade política”, embora venha a compor o Estado em um momento unitário a que Gramsci denominou “unidade na diversidade”.

Reportando a Coutinho (1994, p. 139-140), descreve Duriguetto (2007, p. 57) que:

Gramsci introduziu a problemática do contrato no núcleo de sua teoria marxista do Estado e da política. A hegemonia implica, em primeiro lugar, um contrato que é feito no próprio nível da sociedade civil, gerando, em consequência, sujeitos coletivos (como sindicatos, partidos, movimentos sociais, etc.) que têm uma dimensão pública, “estatal”; mas implica também, por outro lado, um contrato entre governantes e governados, fundado no fato de que, nessas sociedades “ocidentais”, a obrigação política se funda na aceitação consensual, por governantes e governados, de um mínimo de regras e valores coletivamente compartilhados.

O momento em que as duas esferas – “sociedade civil” e “sociedade política”- se unificam, é quando um grupo social realiza sua “supremacia”, com o “domínio” e a “direção intelectual e moral”.

Acresce a estas referências, conceituações de Gramsci indispensáveis para ampliar a compreensão do seu pensamento como: a “guerra de movimento” que provoca a ruptura no poder, mas que não se aplica às sociedades do tipo ocidental, porque realizaram uma socialização política e dispõem de um conjunto plural de forças sociais. Estas se concentram na “guerra de posição”, com conquistas progressivas no campo da sociedade civil que formará uma “vontade nacional-popular” e a ascensão de uma nova classe ao poder.

Também referencia-se à hegemonia, que implica em uma nova concepção de mundo, a partir de uma “reforma intelectual e moral”; de prática política, incorporando uma dimensão educativa no processo de construção da mesma; que considera a preparação ideológica das massas, através da cultura, da formação de uma consciência crítica; e a participação ativa que gera o consenso. Cabe aos intelectuais, segundo Gramsci, a função de organização, direção,

educação, desse processo, de caráter orgânico. Sobre a tarefa dos partidos políticos, enquanto instância articuladora sinaliza: transformar as massas em sujeitos ativos, oferecendo uma “direção consciente”, como construtores de síntese política de consenso.

Das contribuições de Gramsci merecem destaque também dimensões que defende: mudar esta configuração do Estado constitui tarefa da sociedade civil; a conquista do poder do Estado expressa uma longa batalha pela hegemonia e pelo consenso no interior e por meio da sociedade civil, ou seja, no interior do Estado, em seu sentido amplo.

Outro destaque recai na sociedade civil, eminentemente política, reconhecendo-se que a transformação substancial se efetivará quando a sociedade civil, por intermédio dos aparelhos privados de hegemonia, apropriar-se da sociedade política.

No lastro do pensamento gramsciano, encontra-se em Poulantzas (1981, p. 144) a explicitação da necessidade de se compreender também a inscrição da luta de classes na da estrutura organizacional do Estado, de forma que se “[...] consiga explicar as formas diferenciais e as transformações históricas desse Estado”.

O Estado representa a classe dominante, mas possui contradições, visto que expressa unidade conflitual e de equilíbrio instável, submetido à classe ou fração de classe hegemônica.

A dimensão defendida por Poulantzas (1981, p. 147) referencia o Estado capitalista como: “[...] a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado”. O Estado não é coisa – instrumento passivo de uma determinada classe, nem tão pouco sujeito – tendo autonomia absoluta. É a condensação material e específica de uma **relação** de forças entre classes e frações de classe.

A **ossatura** material dessas instituições se revela através da relação do Estado com as relações de produção e a divisão social do trabalho, concentrada na separação capitalista do Estado e dessas relações. A política do Estado resulta dessas contradições interestatais entre setores e aparelhos de Estado e no interior de cada um deles (exército, administração, magistratura, partidos políticos, igreja etc.). “Entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como um **campo e um processo estratégicos**” (POULANTZAS, 1981, p. 157, **grifo meu**):

Considera-se relevante destacar que as lutas populares inserem-se no Estado, atravessam-no de lado a lado, não como bloco monolítico. O Estado cumpre, desse modo, com o papel de concentrar interesses da fração hegemônica e de cristalizar a função político-ideológica das classes dominantes para as classes dominadas. A ação das massas populares no seio de Estado constitui condição necessária para sua transformação, mas insuficiente, pois

As lutas populares estão inscritas na materialidade institucional do Estado, mesmo se não se esgota aí a materialidade que traz a marca dessas lutas surdas e multiformes. As lutas políticas desencadeadas sobre o Estado não estão, tanto como qualquer luta frente aos aparelhos de poder, em posição de exterioridade frente ao Estado, mas derivam de sua configuração estratégica: o Estado, como é o caso de todo dispositivo de poder, é a condensação material de uma relação. (POULANTZAS (1981, p. 166-167).

Acresce-se elaborações de Ingrao, pois também seu postulado teórico baseia-se na “guerra de posições” de Gramsci; e avança na articulação com o pluralismo para que se obtenha a conquista da hegemonia.

Entende-se por “democracia progressiva” ao processo de articulação entre os institutos representativos democráticos tradicionais e os novos institutos organizativos de democracia da sociedade civil. O aprofundamento dessa relação geraria avanços “progressivos” na perspectiva da luta pelo socialismo e de superação gradual do capitalismo.

O conceito gramsciano de “guerra de posição” ganha centralidade na medida em que focaliza a ampliação de novos espaços político-institucionais necessários para a conquista da hegemonia. Duriguetto (2007, p. 69) explicita que Ingrao defende que: “[...] é o grau de consciência política e de classe das classes subalternas, de sua unidade e da eficácia de suas lutas, que depende a substantividade do conteúdo dos processos democráticos”.

Ressalta-se que a democracia e a cidadania constituem categorias importantes e fundamentais para as estratégias de luta da classe trabalhadora e para a “guerra de posição”-conquista progressiva no campo da sociedade civil para o alcance da hegemonia, estágio em que se encontra a sociedade brasileira porque já realizou sua socialização política. Sendo assim, no próximo item, aprofunda-se a compreensão dessas duas categorias.

1.1.1 Importância da democracia e da cidadania para a emancipação política e humana

As contribuições de Coutinho (1997, p. 145) elucidam que: “[...] democracia é a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilita ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social”. Sobre a cidadania este autor a conceitua como a

[...] capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (COUTINHO, 1997, p. 146).

Com estas conceituações menciona-se que para refletir sobre soberania popular, democracia e cidadania torna-se necessário contextualizá-las historicamente, até porque essas expressões compõem um processo de luta permanente, travada quase sempre pelas classes subalternas.

A busca na história sobre as primeiras noções de cidadania significa retomar a Grécia, no século V a.C., quando Aristóteles definia que cidadão expressava o que possuía o direito e o dever de contribuir para a formação do governo, na tomada de decisões e ocupando cargos que executavam essas decisões. No entanto, os escravos, as mulheres e os estrangeiros não tinham acesso a esses direitos de cidadania, que se restringiam somente aos direitos políticos (de participarem do governo), e não consideravam os direitos sociais.

Como referenciado anteriormente, no século XVII, Locke baseou o seu pensamento político nos direitos naturais. Esses se constituíam de direitos individuais, inerentes ao ser humano, considerados como inalienáveis, por este pensador. Dentre estes direitos priorizava o direito de propriedade, integrado por bens materiais, pela vida e pela liberdade.

O chamado jusnaturalismo, como explicitado, constituiu a base da ideologia da classe burguesa, em ascensão à época, assentada no direito de propriedade, o que representou um ledor engano, porque ninguém nasce com direitos, mas os direitos expressam fenômenos sociais, resultados da história.

Embora os direitos naturais não considerassem os direitos sociais – direito ao trabalho, à saúde, à educação – merece registrar que: o jusnaturalismo antecede ao direito positivo, das leis, das constituições, o que denota um movimento da sociedade em torno da busca por direitos, mencionando-se como exemplo tácito: a luta pela diminuição da jornada de trabalho, que posteriormente se tornou lei.

Destaca-se a significativa contribuição de Marshall (1967) para a compreensão histórica da cidadania, visto que seguiu uma ordem cronológica, para definir três níveis de direitos: civis, políticos e sociais.

Os direitos civis – direito à vida, de ir e vir, de propriedade – não devem ser considerados como direitos naturais, mas direitos históricos; e surgem como uma limitação ao Estado, referindo-se à vida pública e não à privada.

Como o direito de propriedade compõe o repertório dos direitos civis, Marx manifesta que os direitos civis são insuficientes para a realização da cidadania plena, sendo essa incompatível com o capitalismo, que o têm como eixo referencial.

Os direitos políticos, esses representam conquistas da sociedade – o direito de votar e ser votado, o direito de associação e organização – e resultam da luta da classe trabalhadora.

Os inúmeros exemplos incluem desde o direito exclusivo do voto pelo dono da propriedade (expresso na Revolução Francesa – cidadão ativo/passivo) ao do direito universal ao sufrágio; da proibição da associação dos trabalhadores e as greves; da proibição do voto aos analfabetos no Brasil; do advento da democracia representativa.

Os direitos sociais – na avaliação de Coutinho (1997, p. 155) todos são sociais – embora reivindicados no século XIX, se tornaram direito positivo no século XX e na visão de Marshall referem-se àqueles que “[...] permitem ao cidadão uma participação mínima na riqueza material e espiritual criada pela coletividade”. Menciona-se como exemplos: o direito à educação pública e gratuita; o direito à saúde; o direito à habitação; o direito à previdência pública; o direito à assistência social, que geraram o *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar.

Ressalta-se que por se constituir numa luta da classe trabalhadora, os direitos passaram a representar a possibilidade de obter transformações sociais substantivas através de reformas. As elucidações de Coutinho (1997, p.158-159) contribuem para compreender que:

[...] a ampliação da cidadania – esse processo progressivo e permanente de construção dos direitos democráticos que caracteriza a modernidade- termina por se chocar com a lógica do capital. Ou de outra forma: há uma tendência predominante “da ampliação progressiva das vitórias da economia política do trabalho sobre a economia política do capital – para usarmos uma expressão de Marx.

Evidencia-se então, que só uma sociedade sem classes pode realizar a cidadania plena, que também é a soberania popular e a democracia.

Ampliando estas referências encontra-se em Marx e Engels (no Manifesto Comunista, 1848) a definição do Estado moderno: “comitê executivo da burguesia” responsável para gerir os negócios dessa classe, através da coerção às demais classes. Recorda-se que em 1848, existiam diversos fatores que limitavam as demais classes como: restrição do sufrágio; proibição de sindicatos; inexistência de partidos de massa. Os direitos políticos inexistiam; sendo os direitos escassos; e os direitos sociais ignorados.

No fim do século XIX e século XX com a “socialização da política”, decorrente da complexificação social, possibilitou a ampliação e o ingresso de múltiplos segmentos da sociedade no contexto político – partidos políticos, sindicatos, associações etc., contexto em que Gramsci elaborou seu conceito de Estado, explicitado anteriormente. Este contexto - fenômeno novo que não pode ser observado por Marx e Engels - que geraria um espaço público entre a “sociedade econômica” e a “sociedade política” – favoreceu a tematização de Gramsci como “sociedade civil”, exposta anteriormente.

Reitera-se a configuração atual do Estado capitalista: uma arena de lutas; ou como denominado por Poulantzas, também já explicitado: “[...] uma condensação material de uma correlação de forças entre classes e frações de classes” (COUTINHO, 1997 p. 163), onde ocorre a hegemonia de uma dessas classes.

Essa nova concepção marxista de Estado está vinculada ao processo de construção de cidadania e à possibilidade concreta de transformação radical da sociedade, através de reformas que também compõem o que Gramsci chamou de “guerra de posição”. É neste campo reflexivo e também prospectivo para a ação política das classes subalternas, que também se situa o debate acerca da “emancipação política” e da “emancipação humana”.

Ressalta-se que no contexto contemporâneo ocorre um uso indiscriminado do termo emancipação - existe uma generalização equivocada da palavra que se traduz em conquista de direitos sociais ou políticos; ou redução de desigualdade, como por exemplo: emancipação da mulher; emancipação pela cidadania; emancipação da nação.

Retoma-se então, contribuições de Marx que retratam diferenciação precisa entre duas formas de emancipação: a política e a humana. A primeira surge da conquista de direitos civis e políticos, direitos trabalhistas e sociais; e o desenvolvimento da cidadania e da democracia. A sua realização ocorre numa ordem social do capital: um sistema estrutural desigual.

Elaborações de Montaño e Duriguetto (2010, p. 130) elucidam que esta emancipação “[...] remete, portanto, ao conjunto de direitos políticos e sociais que garantem uma ‘liberdade’ e uma ‘igualdade’ formais dos cidadãos – a liberdade e a igualdade perante a lei, portanto, jurídicas. Com esta explicitação reforça-se que a emancipação política não é a emancipação geral do homem, ou como Marx (s.a., s.p.) expressa: “[...] o Estado pode ser um Estado livre sem que o homem seja um homem livre”.

No entendimento de Marx (2001, p. 142 e 148), a emancipação humana exige a eliminação de toda forma de desigualdade, dominação e exploração: “[...] a supressão da propriedade privada constitui, desse modo, a emancipação total de todos os sentidos e qualidades humanas”. A emancipação humana supõe a superação da emancipação política.

Acresce que Montaño e Duriguetto (2010, p. 131) esclarecem: “[...] não há oposição entre ‘emancipação política’ e ‘emancipação humana’, porém também não há identidade entre ambas”. E a contribuição de Marx (s.a., s.p.) tem relevância porque:

Não há dúvida de que a emancipação política representa um grande progresso. Embora não seja a última etapa da emancipação humana em geral, ela se caracteriza como a derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual.

Com estas reflexões referencia-se que atuar na perspectiva da conquista de direitos sociais, da busca da democracia e da participação popular, representa passos importantes e fundamentais, mas que não asseguram a emancipação humana. É preciso convergir na direção da superação de uma sociedade de classes e da socialização dos meios de produção, para que seja eliminada a exploração e alcançada a emancipação humana.

Tratando-se de configurar que com a emancipação humana ocorrerá a democracia socialista, visto que pressupõe o surgimento de novos institutos políticos e a remodelação dos velhos, como o parlamento. A criação de uma nova ordem econômico-social promoverá uma nova democracia – a democracia de massas.

A realização socialista ocorrerá com o fim da alienação econômica – a não apropriação privada dos meios de produção; e com o fim da alienação política – a eliminação da apropriação não social dos mecanismos de governo da sociedade.

Estas ponderações podem ser ampliadas com outra dimensão: a relação da democracia de massas com a democracia liberal não é uma relação de negação, mas de superação dialética.

Do ponto de vista econômico, a ampliação crescente dos direitos sociais é incompatível com a lógica da acumulação capitalista. Como a base do capitalismo se assenta no lucro para quem compra a força de trabalho, existe um limite mínimo (histórico-moral) e máximo (assegurar a taxa de acumulação) para atender demandas contempladas pelas políticas sociais.

Com as suas funções mediadoras, os aparelhos burocráticos do Estado recolhem, mas “selecionam” as demandas sociais de acordo com os interesses da reprodução do capital, o que provoca uma distorção no atendimento pleno e na realização dos direitos sociais. Nesse caso, a solução seria uma política “ativa” de reformas, com uma mudança radical no aparelho do Estado transferindo para os sujeitos coletivos interessados a condução do processo e uma desburocratização na forma de fazer política, pois

Só uma democracia de massas, onde o protagonismo político passa a ser cada vez mais para a “sociedade civil” e seus atores, é possível fazer com que uma política conseqüente de reformas de estrutura conduza gradualmente à superação do capitalismo. E é nessa exata medida que a luta pela democracia e a luta pelo socialismo são as duas faces solidárias da mesma moeda [...] Um reformismo que tem como objetivo explícito aprofundar a democracia e superar o capitalismo é um reformismo revolucionário. (COUTINHO, 2000, p. 47).

Compreende-se a defesa de Coutinho (2005, p. 129): a democracia é um valor universal, “[...] é soberania popular, é construção de uma comunidade participativa, é

igualdade”. Aprofunda-se e combina com as reformas políticas, econômicas e sociais, como um processo em permanente construção e não se esgota em determinada configuração institucional.

Tomando estas referências para sinalizar o que vem ocorrendo no Brasil, destaca-se que processos de modernização excludente vivenciados, de certa maneira comprometeram a consolidação da democracia plena, como será exposto.

Identifica-se que se fazem necessárias reformas profundas na perspectiva de um novo modelo de desenvolvimento econômico, que promova distribuição de renda; e democracia, que assegure a inclusão dos excluídos na vida política. O questionamento de Coutinho (2000, p. 127) merece ser apresentado: “[...] Como fazer deste país uma verdadeira república, que permita a integração política e econômica do conjunto de seus habitantes?” Um projeto alternativo tem que possibilitar a conquista desta república.

Em Coutinho (2000, p. 129) encontra-se a alusão de que: “[...] o socialismo é um instrumento para alcançarmos a plena democracia”. Mas, qual democracia nós queremos?

Ressalta-se que no campo socialista, alguns valores são imprescindíveis à democracia e que representam conquistas liberais, como os direitos civis, de expressão, de livre pensamento, são insuficientes, e, precisam incorporar outros direitos democráticos, o direito à participação e os direitos sociais, como: o acesso à educação, à saúde, à previdência e no limite, o direito social de propriedade.

A defesa de Coutinho (2000, p. 131) recai na perspectiva de que:

A democracia só realizará seu valor universal no Brasil se essas grandes massas de excluídos forem incorporadas ao processo social como autênticos protagonistas. Só pode haver democracia para as grandes massas da população se elas forem capazes de se organizar, de expressar seus anseios e de obter efetivamente conquistas sociais, culturais e políticas no quadro de uma institucionalidade em permanente expansão.

Reitera-se que o “reformismo revolucionário” é um processo de transformações gradativas, de reformas profundas, que visa promover mudanças na ordem social; e, não se trata de “melhorar” o capitalismo. A organização da sociedade não terá mais como objetivo o interesse privado e o lucro, mas o interesse público e o bem-estar social. Em Coutinho (2000, p. 133) encontra-se a reafirmação: “o valor universal da democracia só se realizará plenamente no socialismo”.

Considera-se relevante mencionar que a ampliação da democracia ocorre desde que se estabelecem canais que viabilizam a democracia participativa, com a criação de mecanismos

de gestão coletiva (autogestão ou co-gestão), de baixo para cima, possível nas políticas sociais e também nas atividades econômicas.

Na visão de Coutinho (2000, p. 147) “A política [...] é algo que deve se basear em valores, que tem que se pautar pelo interesse público, podendo ser este um embrião da construção de uma nova hegemonia efetivamente democrática”.

Com estas referências, que subsidiam a continuidade deste estudo, explicita-se que no próximo item a abordagem recai nos aspectos caracterizadores da formação do Estado e de sua relação com as classes sociais; e nos processos de construção dos direitos de cidadania e da democracia no contexto da realidade brasileira. É preciso que se compreenda a formação histórica da sociedade brasileira e sua relação com o Estado; os processos e estágios de consensos e conflitos estabelecidos em torno de pactos sociais; a configuração de classes e seus reflexos nos acordos legais firmados, quais sejam, nas Constituições Federais.

1.2 Relação entre Estado e sociedade no Brasil: marcos legais constitutivos dos direitos de cidadania

O capitalismo nos países periféricos e na América Latina surgiu de forma atrasada e, particularmente no Brasil ocorreu em 1930, com o desenvolvimento da indústria, ao contrário do que ocorreu nos países centrais em que emergiu a partir do século XVI.

Anteriormente, no Brasil se desenvolvera um modo de produção pré-capitalista. Ainda assim, mesmo após os anos de 1930 conviveu mantendo uma relação de cumplicidade entre a forma pré-capitalista rural e o capitalismo burguês urbano. A consequência desse processo foi à formação de uma sociedade heterogênea, desigual e dependente da oligarquia rural e do capital estrangeiro, tendo como resultado a constituição de uma hegemonia burguesa frágil.

Negando a sequência histórica da conquista dos direitos de cidadania no mundo, primeiro os direitos civis; em segundo lugar os direitos políticos; e finalmente os direitos sociais, no Brasil ocorreu uma inversão dessa sucessão, ocorrendo em primeiro lugar os direitos sociais, para depois se estabelecer os direitos civis e políticos (CARVALHO, 2010).

Neste processo, é que se observa a fragilidade de categorias como a democracia e a cidadania no processo histórico brasileiro e a necessidade de reforçá-los e salientá-los nos conteúdos dos grandes acordos, pactos, contratos sociais firmados entre a sociedade brasileira e o Estado, formalmente consignados através das Cartas Constitucionais.

Para Fernandes (1975, p. 178), as classes sociais se expressam nas sociedades latino-americanas como formações histórico-sociais típicas, não diferentes de outras; e o que as

difere “[...] é o modo pelo qual o capitalismo se objetiva e se irradia historicamente como força social”.

O crescimento do capitalismo decorreu da modernização arcaica – desenvolveu-se com a industrialização em larga escala e a exportação de produtos – a sua base material, e, em contraposição, uma relação de classe arcaica, com a concentração da propriedade e desvalorização do trabalho. Passou a possuir uma tecnologia moderna, mesmo para atender a uma demanda externa, criando laços fortes de dependência, mas, não ocorreu a substituição das estruturas econômicas e sociais da sociedade colonial.

O “capitalismo moderno” nasceu na América Latina, e consolidou-se, repetindo o típico de modo peculiar e criando a sua conexão histórica particular, absorvendo o “modelo colonial”, envolvendo, ao mesmo tempo, uma ruptura e uma conciliação com o antigo regime. A sociedade de classes, que se tornou possível sob o capitalismo dependente, moldou a sua ordem econômica, social e política.

Assim se fundou a sociedade de classes na América Latina, que Florestan (1975, p.223) explicita: “[...] todas as suas revoluções redundaram em benefícios para as classes altas e médias, que monopolizaram socialmente as posições estratégicas de poder e legalizaram a ‘hegemonia burguesa’”.

A hegemonia oligárquica foi substituída por um “padrão compósito de hegemonia burguesa”, monolítica, extremamente conservadora, como produto do caráter dependente e subdesenvolvido da economia capitalista. O Estado se tornou tecnocrático – um “braço público” da revolução burguesa. Na visão de Fernandes (1975, p. 233-238): “[...] a consolidação da democracia com participação ampliada desviou-se do seu curso e revelou-se como ela é: uma democracia elitista, que somente intensifica e amplia a participação das classes altas e médias.”

Compreende-se então, que a revolução burguesa no Brasil ocorreu por intermédio de “idéias importadas” ou idéias fora do lugar; e o processo de modernização capitalista decorreu de uma industrialização atrasada e tardia, com intenso movimento de urbanização, gerando o êxodo rural e a luta pela cidadania de maneira desencontrada e desconexa com a ordem cronológica capitalista. Reitera-se que a vigência dos direitos conforme Marshall deveria seguir a seqüência: direitos civis, políticos e sociais, mas o que ocorreu foi uma mistura “amorfa” de direitos civis e sociais.

Amplia-se a significação da revolução burguesa no Brasil, que se efetivou de maneira lenta, com a análise de Florestan Fernandes, que evidencia como protagonistas, o fazendeiro

de café e o imigrante. Com a revolução de 1930 e a revolução constitucionalista de 1932 surgiram novas configurações de poder que favorecem a aceleração da revolução burguesa.

Nas elaborações de Coutinho (1998) encontra-se referências de que a base da revolução burguesa é o trabalhador livre, com feição prussiana, autoritária, feita “pelo alto”, segundo o modelo da “modernização conservadora”. E no entendimento deste pensador existem duas categorias de Gramsci a ser observadas para se interpretar a realidade brasileira: a revolução passiva e o Estado ampliado, que caracteriza a situação atual de formação social do tipo “ocidental”. Para Coutinho (1998, p. 198), o conceito de “revolução passiva” de Gramsci, ao contrário de uma revolução popular:

[...] implica sempre a presença de dois momentos: o da restauração (na medida em que é uma reação à possibilidade de uma transformação efetiva e radical de baixo para cima) e o da renovação (na medida em que muitas demandas populares são assimiladas e postas em prática pelas velhas camadas dominantes).

O momento da restauração serviria para a classe dominante restaurar o seu poder, ou, em outras palavras, seria o silêncio das massas, enquanto o momento da renovação em que a classe dominante acataria algumas propostas das massas. A restauração seria a coerção e a renovação, o consenso, que ocorreria para evitar a ameaça do chamado “subversivismo esporádico”, vindo de baixo para cima, de forma desorganizada.

Compreende-se então que muda-se para não mudar. Altera-se o que não é essencial. Eis a origem de toda a revolução passiva, ou, o que Florestan Fernandes definiu no caso brasileiro, explicitado por Coutinho (1998, p. 205) como “[...] a contra-revolução prolongada, ou em outras palavras, uma ditadura sem hegemonia”.

Destaca-se como caso clássico brasileiro de “revolução passiva” a instauração da ditadura Vargas em 1937. Recordar-se que depois de um período de turbulência que se iniciou em 1922, em que de um lado o movimento operário lutava pela conquista de direitos políticos e sociais e de outro, as classes médias urbanas queriam uma fatia do poder. Essas pressões de baixo para cima fizeram com que a oligarquia agrária se colocasse à frente da Revolução de 30. Foi constituído um novo bloco de poder, mas que deixou de lado os setores populares. Insatisfeitos, um grupo formado por tenentes e o Partido Comunista, em 1935, ensaiou uma tentativa de golpe para tomada do poder, um “subversivismo esporádico”, que foi fracassado e desastroso. Era o que Vargas queria para implantar a ditadura em 1937.

Identifica-se que ocorreu o momento da restauração por meio da coerção, e o momento da renovação mediante o consenso, porque o governo terminou promovendo um

processo de industrialização no país e leis trabalhistas e sindicais inspiradas na Carta Del Lavoro de Mussolini. Estas revelações singularizam a contribuição de Coutinho (1998, p. 200), de que mais uma vez, “[...] a ditadura Vargas pode ser definida, gramscianamente, como uma revolução passiva ou uma restauração progressista”.

Retoma-se o pensamento de Gramsci sobre a revolução passiva, configurando-a como detentora de duas “causas-efeitos”: por um lado, o fortalecimento do Estado em detrimento da sociedade civil, ou, mais concretamente, o predomínio das formas ditatoriais da supremacia em detrimento das formas hegemônicas; e, por outro, a prática do transformismo como modalidade de desenvolvimento histórico que implica a exclusão das massas populares.

Transformismo, para Gramsci, é a assimilação pelo bloco no poder, das frações rivais das classes dominantes ou até mesmo de setores das classes subalternas. Esta situação pode ocorrer de maneira molecular, ou seja, existe adesão ao bloco no poder (conservador) de maneira individual – por exemplo, políticos de oposição se inserem neste grupo; ou, de maneira coletiva onde grupos radicais inteiros passam para o campo moderado.

Na história brasileira há exemplos de transformismo molecular que vão desde a época do império envolvendo políticos de oposição e intelectuais. Também existem exemplos de transformismo em grupos, como os caracterizados pelo populismo exercido nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, em que o processo de industrialização atendia aos interesses da oligarquia e da burguesia industrial, e mantinha um exército industrial de reserva, empurrando os salários para baixo e excluindo as forças subalternas.

Esclarece-se ainda que o transformismo se efetiva através de cooptação, evitando que o “subversivismo esporádico” se manifeste plenamente. A Inconfidência Mineira pode representar uma marca registrada deste processo de cooptação, em que seus protagonistas não sabiam exatamente contra o que queriam se rebelar.

A configuração do Estado pós-30 expressa a dominação assumida por e uma classe, sem hegemonia, sem o consenso dos governados, como ocorreu na ditadura de Vargas, no Estado Novo e no período que se inicia em 1964.

O período da implantação da proposta nacional-desenvolvimentista foi singular, pois mesmo voltado para expansão do capitalismo, possibilitou a efetivação de acordos da burguesia com as classes populares, principalmente a classe operária com carteira assinada. Esses instantes, episódicos, Coutinho denominou de “hegemonia seletiva”, limitada e excludente, onde se obtinha o consenso por meio de concessões.

Para ampliar o entendimento sobre a situação brasileira, faz-se necessário compreender a visão de Gramsci quanto à divisão entre “sociedades orientais” e “sociedades

ocidentais” (COUTINHO, 1998, p. 208). As primeiras favorecem o desenvolvimento de uma relação quase direta entre a sociedade econômica e a sociedade política, responsável pela burocracia e a repressão. A sociedade política detém a totalidade do poder, pois o exerce através da coerção, fazendo com que a sociedade civil se transforme em gelatinosa e primitiva. Ressalta-se que a única forma de mudança seria mediante a “guerra de movimento”, provocando uma ruptura drástica e, às vezes, violenta com o poder constituído.

Nas segundas – “sociedades ocidentais” ocorrem um justo equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil. Estas constituem sociedades mais complexas em que a questão central continua na sociedade econômica, como o *locus* onde existe a relação de classes e o enfrentamento, mas é na sociedade civil, a esfera contraditória, na qual se manifesta os diversos interesses das classes sociais e se constrói a hegemonia. Persiste a coerção, mas não é suficiente, devendo existir o consenso; pois quanto mais se complexifica uma sociedade, maior a necessidade de consenso.

Tomando-se estas referências como essenciais para a análise da sociedade brasileira existem episódios em que se caracteriza como “oriental” – na Independência ou na Proclamação da República, resultado de uma ação “pelo alto”, de um golpe, que impediu a participação ativa das massas populares, ou quanto ao papel histórico do legislativo – apêndice do executivo. Todavia, existem avanços na direção da ocidentalização, até mesmo na Proclamação da República, quando o Estado tornou-se laico e a Igreja Católica passou a “aparelho privado de hegemonia” e não mais “aparelho ideológico do Estado”.

Além destas identificações menciona-se como outros exemplos: a abolição da escravidão; o tenentismo; a legalização do PCB, em 1945; o papel do MDB enquanto partido de oposição durante a ditadura militar; o movimento de massa visando eleição direta em 1984; a Assembléia Nacional Constituinte que culminou com a CF/88.

Em que pese alguns retrocessos e tendências conservadoras, como a revolução passiva burguesa que **abortou** iniciativas voltadas para o “subversivismo esporádico”; ainda assim, na avaliação de Coutinho (1998, p. 218): “é indiscutível o avanço da ocidentalidade brasileira”.

Ressalta-se que a busca de ampliação de reflexões neste estudo encaminha para a enunciação dos questionamentos: **Qual seria o significado das Constituições Federais, na perspectiva de firmar “Pactos Sociais/ Contratos Sociais”, dentro dessa dimensão histórica? Quais fatos mais marcantes que apontariam para avanços ou retrocessos na direção da democracia, cidadania, participação popular e direitos sociais?**

Numa breve síntese, considera-se essencial retomar principais acontecimentos que orbitaram em torno das Cartas-Magnas.

A 1ª Constituição Federal foi outorgada e não promulgada em 1824 (BRASIL, 1824). Anteriormente, em 03.05.1823, Dom Pedro convocou uma Assembléia Geral Constituinte, com ideais fortemente liberais. Todavia, sete meses depois, esta foi desfeita, arbitrariamente, pois contrariava o pensamento autoritário do Imperador. O que os constituintes pretendiam era uma monarquia constitucional que garantisse direitos individuais e impusesse limites ao poder imperial. Embora tenha sido criado um Conselho de Estado, o governo atuava com acentuada centralização na esfera administrativa (por exemplo: não havia a divisão dos Estados em entes federados) e, em nível político, com um Poder Moderador se garantia a estabilidade do monarca.

Em 1891, a 2ª Constituição da República do Brasil (BRASIL, 1891) foi promulgada; considerando-se relevante mencionar a conjuntura: a desestabilização acelerada do regime; o descontentamento do Exército; a abolição da escravatura; a “febre” da bolsa de valores e a crescente onda de repulsa a um terceiro reinado. O Congresso Nacional Constituinte funcionou de novembro de 1890 a fevereiro de 1891, composto por muitos militares e teve como relator, o Senador Rui Barbosa. Definiu-se o sistema presidencialista e a federação de Estados.

A 3ª Constituição Federal (BRASIL, 1934) foi inspirada na Constituição da República de Weimar, com influência nazista, contendo tripartição dos poderes – executivo, legislativo, e judiciário; como novidades foram inseridos os títulos da ordem econômica e social, da família, da educação e da cultura e da segurança nacional; e como avanços: o voto feminino e secreto; o mandado de segurança; e a ação popular.

Após os anos iniciais de vigência constitucional ocorreu grande rivalidade política entre a direita fascista (a Ação Integralista Brasileira – AIB) e a esquerda com ideais sociais, comunistas e sindicais (a Aliança Nacional Libertadora – ANL). Em novembro de 1937, o fato marcante foi a dissolução da Câmara e do Senado, sendo iniciado o Estado Novo - ditadura que passou a operar sob a 4ª Constituição – denominada de Polaca - por ter sido influenciada pela Constituição Polonesa fascista de 1935. Foi redigida por Francisco Campos e garantia poderes discricionários ao ditador Vargas. (BRASIL, 1937)

Em 1946, a 5ª Constituição Brasileira passou a reger o País, num período de redemocratização (BRASIL, 1946), contendo alguns aspectos extremamente interessantes: as eleições diretas em todos os níveis; a liberdade de organização partidária; o salário mínimo; o direito de greve; o ensino gratuito; a extinção da pena de morte; a eleição dos deputados por voto universal, secreto e direto, sob o sistema de representação proporcional dos partidos

políticos. O Presidente e o Vice-Presidente passaram a ser eleitos por partidos diferentes e, nos estados, o Poder Legislativo passou a ser exercido pelas Assembléias Legislativas.

Em 24.01.1967, em plena ditadura militar, cumprindo o que determinara o Ato Institucional nº 4, foi promulgada a 6ª Constituição do País, concentrando mais poderes no Executivo. Nessa conjuntura instaurou-se no Brasil, um governo de “Juntas Militares”, com o Congresso Nacional fechado; publicou-se a Emenda Constitucional nº 1, que na prática foi outorgada, substituindo a Constituição de 67, concedendo mais poderes ao Executivo e tornando o poder mais centralizado. (BRASIL, 1967).

A 7ª Constituição Federal, promulgada em 1988, (BRASIL, 1988) resultou de uma Assembléia Nacional Constituinte e intensa participação de corporações e diversos segmentos da sociedade. Apresenta inúmeros avanços como: o pluripartidarismo; um capítulo sobre meio ambiente; o primeiro plebiscito; a defesa dos direitos individuais e coletivos; a assistência social como política pública.

Cabe destacar que durante o período de transição democrática, que precedeu à CF/88, de acordo com Coutinho (1993, p. 90), foram estruturados dois projetos distintos de (re)construção da sociedade. Na visão deste autor, nas sociedades contemporâneas “ocidentais” existem dois modelos principais de articulação da “confrontação política e representação de interesses”: o “norte-americano”, que se caracteriza por uma sociedade organizada, mas partidos políticos “frouxos” e agrupamentos profissionais corporativos, como: sindicalismo de resultados; partidos sem identificação própria e muito semelhantes em suas doutrinas atuando através de *lobbies* e com um mesmo projeto para a sociedade. O segundo modelo denominado “europeu” se caracteriza pelo sindicalismo classista absorvendo o conjunto da classe trabalhadora; partidos políticos possuem uma base social, com conotação nem sempre ideológica, mas com viés programático.

O Brasil, para este autor se situava naquele período, entre essas duas possibilidades na perspectiva de organizar a sua sociedade “ocidental”, explicitando que:

Poderemos reorganizá-la segundo o “modelo americano”, ou “liberal-corporativo”, no qual, enquanto o mercado regula a vida econômica, o conflito de interesses é também resolvido numa espécie de mercado político, no qual os grupos com recursos organizativos obtêm resultados, enquanto os que não têm tais recursos ficam à margem, sem condições de influência real [...] Ou, ao contrário, reorganizaremos esta a sociedade “ocidental” a partir da agregação de interesses mais amplos, ético-políticos e não puramente econômico-corporativos, possibilitando assim a construção de efetivas maiorias políticas, capazes de conduzir o País ao aprofundamento de relações substantivamente democráticas. (COUTINHO, 1993, p. 92-93).

O decorrer dos anos de 1990 e no início do século XXI foi marcado por medidas do ajuste estrutural seguindo-se diretrizes neoliberais. Duriguetto (2007) reporta-se a Tavares e Fiori (1993, p. 171 e 173) para expressar que esse momento:

[...] em oposição ao ‘pacto social’ que deu lugar à Constituição de 88, consolidou-se, nos anos 1990, um amplo consenso liberal (filiado ao Consenso de Washington) favorável à implementação do programa de estabilização, ajuste e reformas institucionais, apoiado e promovido pelos governos nacionais e pelas agências financeiras internacionais: programa de privatizações; redução de tarifas alfandegárias para importação; liberalização dos preços; redução de isenções fiscais, subsídios e linhas de crédito, corte dos gastos públicos.

Em decorrência deste ajuste muitos dispositivos da CF/88 não foram aplicados ou regulamentados, representando retrocesso na busca pela consolidação do processo democrático e nas conquistas sociais.

1.3 As décadas neoliberais

A década de 1980, no Brasil, foi considerada como “década perdida” quanto ao desenvolvimento econômico. Numa perspectiva histórica, a crise dos anos de 1980 ocorreu por um lado devido o esgotamento do modelo desenvolvimentista assentado no padrão Estado-capital estrangeiro-capital nacional; e de outro, em decorrência da crise financeira ocasionada pela dívida externa e interna, pela instabilidade macroeconômica e política e instabilidade da moeda, dentre outros fatores. Neste período, o Brasil enfrentou oito planos de estabilização econômica, quatro diferentes moedas, cinco congelamentos de preços e salários, e quatorze políticas salariais, ficando claro que a estabilidade e o crescimento econômico exigiam políticas que extrapolavam as medidas econômicas adotadas.

Em meados dos anos de 1990, com o Plano Real e a eleição de Fernando Henrique Cardoso, ficaram mais nítidos os contornos neoliberais, com a política de combate à inflação à custa de uma recessão sem limites; e com a “desregulamentação” da economia através do livre mercado, da privatização das empresas estatais, significando o que foi intitulado como Reforma do Estado. Recaía sobre o setor público a “pecha” de ineficaz e ineficiente, com forte veio ideológico, inclusive nas áreas de educação e saúde.

Dessa forma deveria ser implantada a proposta do Estado mínimo, que se limitaria às suas funções básicas concordantes com o receituário neoliberal, de modo que se promovesse a redução do gasto público e o fim do seu déficit. Com o conjunto de medidas desta natureza foi instituída a Reforma Administrativa, que não reduziu o déficit e nem a inflação. Somando a

esse repertório de medidas, ocorreu a liberalização do comércio exterior, em especial as exportações, sob o pretexto de que o país entraria na modernidade.

A eficácia dessas medidas com o relativo “sucesso” da queda da inflação acarretou consequências graves em diversas áreas como a social, econômica e política. Destaca-se que ocorreu a liberalização indiscriminada das importações, que provocou o dismantelamento do setor econômico brasileiro, em particular o industrial, gerando desemprego sem precedentes na história brasileira. Embora mecanismos tenham sido adotados visando manter elevado o patamar de importações, a de bens não relevantes foi beneficiada, ocasionando dificuldades de concorrência e de acesso à tecnologia.

O ajuste neoliberal provocou a recessão, o que gerou aumento das demandas sociais, mas como a meta da proposta era cortar gastos, diversas foram as consequências quanto ao comprometimento com a vigência das políticas sociais. Exemplifica-se com o retrocesso nas áreas da Seguridade Social e na infraestrutura de serviços públicos básicos com a privatização destes, porque ocorreu elevação dos custos e redução das coberturas, provocando a exclusão daqueles brasileiros que não teriam como pagar por esses serviços. A opção do aparato estatal recaiu no desenvolvimento de políticas sociais compensatórias, desconsiderando direitos sociais e as diretrizes de universalidade, integralidade, equidade, visto que passou a focalizar segmentos mais “pobres” e criou um “Estado de Mal-Estar” generalizado.

Compreende-se que a concepção hegemônica neoliberal torna a sociedade um agregado de indivíduos, de modo que “[...] as ações que interfiram nesses interesses não podem ser legitimadas” (SOARES, 2000, p. 73), o que contribuiu para que as políticas sociais reduzissem sua condição de direitos.

Ressalta-se que a função social do Estado se torna menos relevante, cabendo ao mercado solucionar o desemprego e a pobreza. Como por exemplo, menciona-se que o financiamento do Seguro Social não pode recair sobre “custos” de produção, e que o Estado não deve promover distribuição de renda.

Destaca-se que o perfil neoliberal da política social apresenta traços comuns na América Latina:

- a. o comportamento pró-cíclico e regressivo no gasto e no financiamento do setor social, com redução do gasto social e financiamento através de impostos como “desconto em folha”, atingindo a classe média já “achatada” e não a classe alta;
- b. o esvaziamento orçamentário dos setores sociais, pois a redução dos gastos de custeio gera a falta de insumos e a redução de salários, ocasionando a queda na qualidade dos serviços;
- c. a descentralização de serviços sociais não resolve problemas de eficiência, efetividade e

eficácia, nem constitui estratégia única, pois transfere a responsabilidade sem financiamento; d. a focalização conduz a atender o “pobre do pobre”, comprovadamente pobre através de atestado de pobreza, o que além de se perder a referência enquanto cidadania, é ineficaz na medida em que atende a maioria dos pobres (não são atendidos pelo sistema privado). O resultado desses traços comuns tem explicitação em elaborações de Soares (2000, p. 79-80):

O esvaziamento do setor público e o conseqüente desmantelamento de seus serviços sociais fizeram-se acompanhar por um retrocesso histórico, qual seja o retorno à família e aos órgãos da sociedade civil sem fins lucrativos, como agentes do bem-estar social. Isto vem implicando a renúncia explícita do Estado em assumir sua responsabilidade na prestação de serviços sociais (sobretudo saúde e educação) em bases universais.

Ressalta-se que os “Programas de Combate à Pobreza” gerados sob o neoliberalismo, representam o somatório de reduzidas soluções descentralizadas e pontuais; não se configuram como política social, enquanto conjunto articulado e integrado de ações, programas, projetos e serviços que garantam direitos de cidadania.

A descentralização têm sido destrutiva na medida em que gerou o desmonte das políticas sociais, e delegou aos municípios competências sem a devida correspondência financeira, além de ter provocado um estímulo ao “coronelismo” local.

Identifica-se que neste século XXI, na década passada, o padrão neoliberal e a subordinação da política social à econômica foram acentuados no Governo Lula, sendo visível a retração ou no máximo a manutenção dos investimentos nas políticas públicas sociais centrais, nos orçamentos públicos, referindo-se em especial à saúde e à educação, em que pese melhorias nos indicadores sociais de habitação, empregabilidade, saúde, educação, assistência social, saneamento básico.

Esclarece-se que também neste Governo, as metas de inflação, ajuste fiscal permanente, exigência de superávit da balança comercial, pagamento da dívida interna pública, obedecem ao receituário neoliberal, ao mesmo modelo econômico de FHC, inclusive no que se refere à dependência aos ciclos do comércio internacional e do capital financeiro. Os setores produtivos sofrem retrocesso pela desnacionalização da economia, pela falta de investimentos em tecnologia e em decorrência, da reestruturação produtiva. O sistema tributário brasileiro penaliza contribuintes mais pobres e assalariados, e, os programas de renda mínima não impedem a reprodução da pobreza, porque não atuam de modo estrutural, pois, proporcionam o remanejamento da pobreza e mantêm a dependência e permitem a manipulação política. Na área social, as ações permanecem focalizadas, fragmentadas e

privatizadas. Nas elaborações de Souza Filho *et al.* (2012, p.15) encontra-se a elucidação de que:

Uma política social voltada para o atendimento das necessidades das classes subalternas exige uma política econômica que privilegie as demandas pela universalização e aprofundamentos de direitos, se se pretende que seu desenvolvimento obtenha êxitos no enfrentamento das desigualdades sociais.

Entende-se que esta proposição, para tornar-se factível, demanda que a agenda social se pautem na universalização de direitos, ampliação e garantia da proteção e da promoção social. Ressalta-se ainda que a concentração de renda e riqueza no Brasil não tem “porta de saída” para a “inclusão social”; e destaca-se que:

Pensar em uma articulação da transferência monetária com outros programas sociais e com uma política econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e de desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida, o que não se fará sob a orientação neoliberal que continua marcando o desenvolvimento da economia brasileira. (SOUZA FILHO *et al.*, 2012, p. 27).

Soma-se a esta indicação reflexiva, a premente necessidade de se promover, no âmbito da gestão pública, a integração das políticas públicas, de modo que, principalmente as políticas sociais “dialoguem” entre si, para otimizar recursos humanos, operacionais, financeiros e administrativos; e propiciar a busca de objetivos comuns de universalidade de direitos; promoção e proteção social.

Com estas reflexões apresenta-se o questionamento: Qual a alternativa a esse projeto hegemônico neoliberal? Menciona-se que Coutinho (1993, p. 96), sugere que esse projeto alternativo tenha como centralidade “[...] a necessidade de construir uma nova concepção e uma nova prática de Estado no Brasil, o que implica claramente uma redefinição do espaço público”. Cabe reiterar que este autor, como exposto anteriormente, referencia as duas propostas no cenário nacional postas para a sociedade visando a redefinição do Estado:

A liberal-corporativa, representativa dos interesses da burguesia, que consiste em dismantlar o pouco que há de público neste Estado em crise e, como consequência, confiar ao mercado a regulação dos problemas sociais e econômicos, inclusive os relativos à distribuição de renda [...] De outro lado, temos uma proposta democrática, que representa os interesses das massas trabalhadoras, centrada na reconstrução ou redefinição do espaço público. (COUTINHO, 1993, p. 99).

1.3.1 Desafio da construção de um “espaço público” democrático

As contribuições de Dagnino elucidam que a implantação do projeto neoliberal a partir de 1990, trouxe conseqüências profundas, particularmente para o Brasil. Aponta a existência de **uma confluência perversa** entre um projeto democratizante fruto dos movimentos sociais ocorrido nas décadas de 1970 e de 1980, que ocasionou grandes conquistas de avanço social inseridas na CF/88 (BRASIL, 1988); e o projeto neoliberal, desenhado e pactuado no Consenso de Whashington em 1989. Ressalta-se que a “nova cidadania” começou a ser formulada pelos movimentos sociais a partir destas duas décadas no Brasil, que buscava um projeto de construção democrática e de transformação social, aproximando o aspecto cultural e político. O projeto democratizante permitiu a criação de espaços públicos e de participação da sociedade civil na discussão e tomada de decisão relacionada com as políticas públicas, que culminou com o texto da CF/88.

Esclarece-se o surgimento de dois marcos importantes nesse processo: o retorno da democracia formal, com eleições diretas e a reorganização partidária; e, a possibilidade de ação conjunta entre o Estado e a sociedade civil, como por exemplo, os conselhos paritários de políticas públicas. Por outro lado, com a implantação do projeto neoliberal, cujo eixo estratégico se expressa no Estado mínimo, que focaliza as políticas sociais e transfere grande parte de suas responsabilidades para a iniciativa privada.

Essas duas propostas, antagônicas e conflitantes, representam o que Dagnino (2004) conceitua como “confluência perversa”, pois estavam exigindo aparentemente uma sociedade civil ativa e propositiva, pelo momento histórico, mesmo sabendo-se que os interesses eram diferenciados. Destaca-se que estas duas propostas societárias utilizam expressões comuns como “participação, sociedade civil, cidadania, democracia”, mas com objetivos díspares, e que Dagnino (2004, p. 97) adverte:

Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil.

A ocorrência desses dilemas produz inflexões no modo de se pensar na construção do espaço democrático no Brasil, a relação do Estado com a sociedade, a constituição de espaços públicos e sua dinâmica. Ressalta-se que é preciso analisar deslocamentos de sentido porque noções de sociedade civil, participação e cidadania, caracterizam distintos projetos políticos.

A proposta neoliberal implantada no Brasil a partir dos anos de 1990 encontrou um

projeto político democratizante em curso bem constituído. Este projeto resultou de lutas empreendidas durante o regime militar, ao contrário de outros países da América Latina. Também ocorreu a inserção na CF/88, de bandeiras destas lutas, gerando especificidades na realização dessa proposta no Brasil e forçando a busca de entendimento e, de atuação conjunta do Estado com a sociedade, intitulado “inserção institucional” dos movimentos sociais.

Ressalta-se então, a explicitação de Dagnino (2004, p. 99):

A coincidência na exigência de uma sociedade ativa e propositiva, que estes dois projetos antagônicos apresentam, é, de fato, emblemática de uma série de outras “coincidências” no nível do discurso, referências comuns que, examinadas com cuidado, escondem distinções e divergências fundamentais. Assim, o que essa “confluência perversa” determina um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa.

Informa-se que noções de **sociedade civil, participação e cidadania** ocupam importância vital nessa análise e constituem aspectos centrais desse deslocamento de sentidos. O estudo dessas noções nestes dois projetos permite verificar diferenças e intenções, como revelar parcela de obscurantismo arraigada no âmbito desses conceitos.

Quanto à **noção de sociedade civil**, talvez não seja demais afirmar que constitui a face mais visível da cartada neoliberal, consequência do processo de reestruturação produtiva e da apropriação dos fundos públicos, onde se configura novo papel para Organizações Não-Governamentais (ONG's), o denominado Terceiro Setor e Fundações Empresariais. É neste processo que ocorreu um processo de marginalização dos movimentos sociais e crescente identificação entre sociedade civil e ONG's. As administrações públicas (federal, estadual ou municipal), recorrem às ONG's, em busca de resultados positivos, embora fragmentados e pontuais; e, de parceiros confiáveis, evitando a politização “inevitável” que poderia ser desenvolvida com os movimentos sociais.

Este é um caso exemplar de **confluência perversa** em que o Estado transfere suas responsabilidades às instituições meramente prestadoras de serviço, que não possuem compromisso político e ideológico, desengajadas dos movimentos sociais e que reproduzem vontades de suas equipes diretivas.

Por trás dessa “nova reconfiguração” existe uma dimensão fundamental, com consequências graves para a relação Governo-sociedade. Trata-se da representação/representatividade da sociedade civil. As ONG's por defenderem interesses da sociedade civil, consideram-se seu porta-voz. E em Dagnino (2004, p. 101) encontra-se a referência:

No caso das ONGs, por exemplo, essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detém um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais: jovens, negros, mulheres, portadores de VIH (Vírus de Imunodeficiência Adquirida), movimentos ambientais etc. Portadores dessa capacidade específica, muitas ONG's passam se ver como “representantes da sociedade civil”, num entendimento particular da noção de representatividade. Consideram ainda que sua representatividade vem de fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais “dariam voz”.

A **noção de participação** segue caminho semelhante – o modo de participação não significa influenciar efetivamente na tomada de decisão; de se estar inserido e comprometido com um projeto político. A participação ocorre no âmbito da solidariedade, do trabalho voluntário, da responsabilidade social, numa perspectiva privatista e individualista. Esclarece-se que a palavra solidariedade tem significado de cunho moral e não político, remetendo ao Estado o descompromisso com políticas públicas e, como consequência, sua imediata transferência para setores da sociedade civil.

Situa-se, nesse caso, o papel destinado às Organizações Sociais, denominação utilizada quando da Reforma Administrativa implantada no mesmo governo FHC (1995), que significava “[...] a participação” da sociedade civil na execução de políticas públicas. Cabe mencionar que na visão de Dagnino (2004), “[...] a ênfase gerencialista e empreendedorista transita da área da administração privada para o âmbito estatal (TATAGIBA, 2003), com todas as implicações despolitizadoras delas decorrentes”.

A dimensão sobre **noção de cidadania**, “a nova cidadania” ou “cidadania ampliada”. que nas elaborações de Dagnino (1994, p.103) é referenciada como estando “[...] hoje por toda parte, apropriada por todo mundo”. Torna-se necessário recuperar seu conceito original e o que tem de inovador, em níveis teórico e político, para se evitar utilizações indevidas e banalização do termo visando atender a interesses diversos. Destaca-se que tem ocorrido com certa frequência a tentativa de esvaziar o seu verdadeiro sentido.

Tratar do conceito de “nova cidadania”, para, posteriormente, detalhar o conceito original de cidadania, e, assim, dispor de elementos para compará-los, constitui a opção escolhida para abordar as reflexões pertinentes a este estudo.

O conceito de “nova cidadania” está intrinsecamente vinculado à luta por direitos – à igualdade e à diferença, e organiza uma estratégia de construção democrática, afirmando um nexos constitutivo entre a dimensão teórica e política. Resulta da luta concreta, notadamente no espaço urbano, dos movimentos de mulheres, negros, homossexuais, ecológicos etc; e a

construção da “nova cidadania” aponta para a construção de uma cultura democrática, que no entendimento de Dagnino (1994, p. 104) assume:

[...] um caráter crucial nos países da América Latina como um todo. Esta é uma sociedade na qual a desigualdade econômica, a miséria, a fome são aspectos mais visíveis do ordenamento social presidido pela organização hierárquica e pelo conjunto das relações sociais: o que podemos chamar de autoritarismo social.

Os critérios de classe, raça e gênero enraizados na cultura brasileira definem esse autoritarismo social, que se configuram em lugares sociais: em casa e na rua, na sociedade e no Estado. Este autoritarismo torna-se responsável pela cultura da exclusão, que reproduz a desigualdade nas relações sociais e sua eliminação representa o desafio fundamental para a consolidação democrática.

Cabe explicitar que Dagnino (1994, p. 107) esclarece que:

Afirmar a cidadania como estratégia significa enfatizar o seu caráter de construção histórica, definida, portanto por interesses concretos e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação [...] Que o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estão definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Esse conteúdo e significado, portanto, serão sempre definidos pela luta política.

Estas elaborações configuram um traço que passa a diferenciar a “nova cidadania” dos anos de 1990, da cidadania do século XVIII, embora a essência de cunho liberal continue vigente até o momento presente; e essa distinção não tenha suficientemente avançado, mesmo considerando contextos históricos diferenciados.

Informa-se que entre semelhança, ou aspecto comum existe a questão da democracia e a noção de direitos, sendo possível contrastar alguns indicadores que permitem delimitar a “nova cidadania”, da cidadania em sua concepção original:

- a. a “nova cidadania” trabalha com a noção de direitos, com a premissa da concepção de direito a ter direitos, não se limitando a conquistas legais, direitos formais, contemplando não só o direito à igualdade, mas o direito à diferença, resultado de lutas específicas e práticas concretas;
- b. a “nova cidadania” não se limita a um pensamento das classes dominantes e do Estado para incorporar excluídos, mas representa um movimento de baixo para cima, constituído de sujeitos sociais ativos;
- c. na “nova cidadania” existe a difusão de uma cultura de direitos na perspectiva de uma proposta de sociabilidade, voltada para igualdade das relações sociais e alargamento do

âmbito da cidadania, tendo como produto a conquista de direitos civis, políticos e sociais, na linha do pensamento de Marshall;

d. a “nova cidadania” constitui um processo de transformação das práticas sociais enraizadas na totalidade social, principalmente na sociedade brasileira e, supõe reforma intelectual e moral, não se prendendo a aspectos meramente formais;

e. a “nova cidadania” não é espaço de reivindicação, de inclusão, mas o direito de participar efetivamente da definição desse sistema político, na perspectiva da invenção de uma nova sociedade, como, os conselhos de participação popular e o orçamento participativo, onde os novos cidadãos têm o direito de atuar como partícipe da gestão da cidade.

Ressalta-se que os movimentos sociais defensores dessa nova cidadania atuam em redes, como sujeitos políticos coletivos, heterogêneos, voltados para a participação popular, cidadania e construção democrática, com capacidade para incorporar a noção de igualdade e a da diferença, na garantia de direitos.

No entanto, Dagnino (1994, p. 114) alerta quanto às “ciladas da diferença”, que compõem o discurso dos movimentos de esquerda, enquanto obsessão – a luta legítima do negro, mulher, do homossexual, do meio-ambiente – que alargam as distâncias, embora se respeite a pluralidade, mas enfraquece a luta unificada dos trabalhadores, alertando que. “[...] se é para alguém da esquerda abraçar a diferença, que o faça sem abrir mão da igualdade”.

Esclarece-se que as formulações sobre a nova cidadania foram desencadeadas por movimentos sociais a partir das décadas de 1970 e 1980 no Brasil, considerando-se a defesa e busca de concretização de um projeto de construção democrática e de transformação social, aproximando o aspecto cultural e o político.

Destaca-se que os aspectos constitutivos dessa concepção de cidadania - direito de ter direitos, não formais, expressam objetos de luta política, onde se obtém sujeitos sociais ativos e compreendendo que a cidadania surge de baixo para cima; onde participar não é reivindicar, é estar influenciando no sistema político – como sujeitos-cidadãos e com co-participação. A cidadania ocorre não no Estado, mas no interior da sociedade, através de suas relações sociais.

Nas elaborações de Dagnino (2004, p. 105) identifica-se contribuições, como:

Esse projeto significa uma reforma moral e intelectual: um processo de aprendizagem social, de construção de novos tipos de relações sociais, que implicam, obviamente, a constituição de cidadãos, como sujeitos ativos. Mas para a sociedade em seu conjunto, requer também aprender a viver em termos diferentes com esses cidadãos emergentes que se recusam a permanecer nos lugares definidos social e culturalmente para eles. Esse é um dos pontos em que o radicalismo da cidadania como política cultural parece bastante claro.

Por outro lado, a visão neoliberal de cidadania volta-se para o mercado, seja o indivíduo consumidor ou produtor. Mencionando-se como exemplo: querer discutir direitos trabalhistas constantes na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), reconhecidos por mais de cinquenta anos, é anacrônico, sendo relevante então, flexibilizar as relações de trabalho.

Do mesmo modo, a cidadania passa a constituir uma responsabilidade moral privada, de modo que o trabalho voluntário e filantrópico se torna o *hobby* da classe média brasileira, o que justifica a proliferação do Terceiro Setor nos últimos anos. Esta explicitação contribui para o entendimento do que defende Dagnino (2004, p. 107): “[...] o discurso da cidadania seja marcado pela total ausência de qualquer referência a direitos universais ou ao debate político sobre as causas da pobreza e da desigualdade”, assegurando que:

A distribuição de serviços e benefícios sociais passa cada vez mais a ocupar o lugar dos direitos e da cidadania, obstruindo não só a demanda por direitos – não há instâncias para isso já que essa distribuição depende apenas de boa vontade e da competência dos setores envolvidos – mas, mais grave, obstando a própria formulação dos direitos e da cidadania e a enunciação da questão pública (DAGNINO, 2004, 108).

Evidencia-se então, que para Dagnino (2004, p. 109) os deslocamentos de sentido promovidos nas três noções: **sociedade civil, participação e cidadania**, pelo ideário neoliberal articulam-se a um eixo mais amplo – a despolitização dessas três noções, acarretando “[...] o encolhimento das responsabilidades do Estado ao encolhimento do espaço da política e da democracia”.

Identifica-se também, que estas explicitações de ressignificação dos conceitos propiciam abordar o debate sobre a descentralização, cujo conteúdo também se situa na defesa de construção de um espaço, com perspectivas societárias diferenciadas.

1.3.2 Debate sobre a descentralização

O movimento de reformas do Estado na década de 1990 esteve voltado para a descentralização, que na visão de Arretche (1997) representou estratégias distintas: desconcentração, delegação, transferência de atribuições, privatização ou desregulação, na perspectiva da democratização das relações políticas e na busca da eficiência e eficácia na gestão pública. Cabe destacar os significados destas denominações:

Por desconcentração entende-se a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central; por delegação entende-se a transferência da responsabilidade na gestão dos serviços para agências não vinculadas ao governo central, mantida o controle dos recursos pelo governo

central; por transferência de atribuições entende-se a transferência de recursos e funções de gestão para agências não vinculadas institucionalmente ao governo central e, finalmente, por privatização ou desregulação entende-se a transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas. (ARRETICHE, 1997, p. 127).

Neste contexto, várias correntes de opinião passam a considerar a descentralização como condição para a realização do ideal democrático. Arretche (1997, p. 130) menciona que na perspectiva defendida por Borja: “[...] fortalecer institucional e politicamente os municípios, conferir poder como aos gestores da cidade, significa criar instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado nacional”.

Retoma-se que os debates em torno do pensamento da democracia de base territorial se apresentavam sob duas visões preponderantes: a descentralização através de formas de democracia direta, em contraposição aos limites postos pelas instituições formais da democracia representativa; e a corrente que a defendia como instrumento de fortalecimento da vida cívica, seguindo o modelo político norte-americano.

Destaca-se que para Arretche (1997, p. 131) a realização do ideal democrático,

[...] independentemente de seu conteúdo específico, a saber, liberal clássica, republicana, social-democrata, entre outras – depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam traduzir-se em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições.

Considera-se então, que descentralizar não resulta em garantir o fim da dominação, podendo essa se estabelecer no âmbito de seu subsistema e não se pode afirmar que reformas das instituições impliquem em comportamentos democráticos.

Retomando a história brasileira, em síntese, evidencia-se que desde a era colonial, a administração foi fortemente centralizadora, à exceção da República Velha.

A partir de 1930, como explicitado no item 1.2, a ocorrência quase absoluta de centralização ocorreu devido a dois movimentos: os principais tributos e fontes de recursos ficaram de competência exclusiva do governo; e, estabeleceu-se uma estratégia de fortalecimento institucional, inclusive com a criação de diversos órgãos administrativos, o que provocou uma inovação na formulação de políticas públicas, notadamente na área social.

Com a implementação das políticas públicas pelo Estado centralizado, ocorreu o fortalecimento das capacidades administrativas dos estados e municípios, contribuindo para que fossem viabilizadas.

O Estado, então, passou a combinar duas formas de contratação de pessoal: por mérito, criando-se “ilhas” de eficiência administrativa; e por favoritismo político, caracterizando uma

“burocracia dual”. Associou-se centralização: com práticas clientelistas; e com capacidade de inovação política, procedimentos de méritos e patrimonialistas, políticas de favorecimentos e gerenciais. Com esta atuação criou-se um efeito “cascata”, que perpassou a estrutura administrativa, do governo central aos estados e municípios, que resultou na “crise” estatal.

Ressalta-se que a “crise” do Estado desenvolvimentista se expressou de modo mais evidente na desarticulação das bases fiscais, institucionais e políticas.

A reforma tributária estabelecida na CF/88, que contribuiu para que as bases fiscais da União se erodissem, aliada a maior autonomia de estados e municípios prevista nesta Carta-Magna, contribuiu para uma “guerra” entre os mesmos, gerando conflito federativo. Inexistiu por parte do governo federal uma proposta articulada de descentralização, o que embora não fosse uma condição absoluta, certamente permitiria um rearranjo das estruturas político-institucionais do Estado. Na visão de Arretche (1997, p.143) ocorreram “[...] tendências de transferência de parcelas das atividades envolvidas na prestação de serviços, sem uma efetiva redistribuição de competências”.

Pode-se afirmar que no período desenvolvimentista, a gestão centralizada acarretou o esvaziamento de capacidades institucionais, administrativas e financeiras dos governos estaduais e municipais, ao passo que no período pós-64, embora a gestão permanecesse centralizada, ocorreu o contrário. No decorrer da década de 1980 verificou-se a diminuição progressiva dos recursos do governo federal visando o cumprimento de suas funções, acarretando descentralização das políticas sociais de maneira heterogênea e desigual.

Esclarece-se que as expectativas quanto à descentralização pressupõem, de um lado, o centro do sistema – a União – forte administrativa e institucionalmente; e de outro, uma maior aproximação entre prestador de serviços e usuários.

Informa-se que “[...] nem a centralização explica o clientelismo e, muito menos, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos implicam sua eliminação”, como explicita Arretche (1997, p. 147). Afirma-se que a proximidade não garante seu fim; e que é fundamental que as burocracias estejam acima de partidos e do controle social.

A análise de Arretche (1997) corresponde a compreensão de que: sobre o primeiro argumento – a descentralização seria condição necessária à democratização – a dependência recaí muito mais nas instituições que fazem parte desse jogo do que propriamente do processo de descentralização.

Sobre o segundo argumento – a descentralização implicaria um esvaziamento das funções do poder central – o que se tem visto na prática do caso brasileiro revela-se exatamente como o oposto: as funções do governo central têm gerado nesse processo aumento

de suas capacidades administrativas e institucionais. E referenciando-se ao o terceiro argumento – a descentralização cria formas de controle social que eliminem o clientelismo – depende muito mais da forma de construção de instituições prestadoras de serviço, que teriam que garantir a capacidade de execução do governo e do controle dos cidadãos sobre o mesmo.

A especificidade da gestão participativa tratada por Nogueira (2004, p. 121) contribui para ampliar as reflexões neste estudo, visto que defende que esta gestão,

[...] associa-se a um Estado mais aberto à dinâmica social, mais democrático e mais competentemente aparelhado para auxiliar as comunidades a se autogovernarem – um Estado que seja um parâmetro de sentido para os interesses um recurso ético-político de fortalecimento e de organização da sociedade civil.

Considera-se também relevante explicitar reflexões sobre a pressão da sociedade pela participação, entendida como a que estabelece algum tipo de relação com o poder, que se desdobra em quatro modalidades: a assistencialista, a corporativa, a eleitoral e a política.

Referindo à participação assistencialista esclarece-se que se caracteriza pela ação filantrópica ou solidária, de menor consciência política, como o próprio nome sugere; a participação corporativa refere-se a determinados grupos sociais ou categorias profissionais. Estas duas modalidades ocupam uma dimensão pré-política, sem ser irrelevante. Sobre a participação eleitoral destaca-se que interfere diretamente na governabilidade, no poder político; possui limites e é típica do contratualismo liberal. A participação política complementa e supera a participação eleitoral e a corporativa, tratando da organização da vida social como um todo, que nas elaborações de Nogueira (2004, p. 133) se expressa como:

[...] uma prática, ético-política, que tem a ver, [...] com a questão do poder e da dominação, [...] com a questão do consenso e da hegemonia, [...] com a força [...] com o consentimento, [...] com o governo [...] com a convivência. Em suma, tanto com o ato pelo qual se elege um governante quanto com o “ato pelo qual um povo é povo, pois esse ato constitui o verdadeiro fundamento da sociedade”, citando Rousseau, em Contrato social.

Reitera-se que através da participação política, o pacto social – “a vontade geral” – se estabelece; e a cidadania se consolida e se dinamiza.

Todavia considera-se relevante especificar aspectos da participação corporativa e neocorporativa.

Retoma-se a explicitação de que as décadas de 1970 e de 1980 no Brasil foram períodos de grande mobilização da sociedade civil organizada em torno da obtenção de direitos de cidadania.

A CF/88 constitui o marco jurídico e regulatório que poderia estar viabilizando

avanços e conquistas voltadas para a emancipação política; a universalização dos direitos sociais; e a vigência da democracia participativa em diversas instâncias governamentais. Todavia, após 1988, vários dispositivos constantes desta Carta-Magna foram regulamentados, propiciando a criação de leis específicas referendo-se a determinada política pública como: a Lei Orgânica de Saúde e da Assistência Social (LOS/AS); o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); o Estatuto da Pessoa com Deficiência; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBE), o Estatuto do Idoso (EI), determinando a composição de Conselhos de participação popular, sendo muitos paritários quanto à participação da sociedade civil organizada e do governo, e deliberativos, constituindo-se como grupos de interesse focalizados em determinada política social.

Como explicitado no item 1.3.1, as décadas de 1970 e 1980, com o surgimento dos chamados “novos” movimentos no Brasil, de caráter reivindicatório, em torno de reivindicações de áreas diversas como: saúde, educação, habitação; e de questões relacionadas com a mulher, negro, índio, aliado ao movimento sindical combativo e partidos políticos de base, formaram-se os elementos constituintes de uma “nova noção” de cidadania.

Se a transição democrática no Brasil na década de 1980, com o fim da ditadura militar, as eleições diretas e a CF/88, representou um acordo entre as elites dirigentes, uma “revolução pelo alto”, propiciou também o fortalecimento de organizações da sociedade civil e um contraponto à prática política tradicional brasileira.

A CF/88 representou um “bom” exemplo, pois garantiu avanços nos direitos sociais e introduziu mecanismos de democracia direta como plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular. Todavia, apresenta contradições pela falta de hegemonia, ficando evidente a disputa de dois projetos distintos para sociedade, como explicitado por Coutinho (1993) nessa dissertação: o da democracia de massa – que segue o “modelo europeu”; e o liberal-corporativista – que segue o “modelo americano”.

Retoma-se também, a significação da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988) que simbolizou um momento de intensa mobilização da sociedade civil organizada brasileira, decorrência no seu nascedouro das greves de trabalhadores da indústria automobilística em 1978, o chamado “novo sindicalismo”, agregado aos movimentos sociais que surgiram a partir do início dos anos de 1980. Ampliou-se neste período, o fortalecimento e a influência empresarial, com a flexibilização da estrutura corporativa tradicional, como a modernização da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP).

Destaca-se que a existência desses movimentos justifica o estabelecimento de pactos sociais e a garantia da governabilidade com a incorporação de grande parcela da população,

no processo de discussão e tomada de decisão, principalmente nas políticas públicas. No entanto, existem outros aspectos que passaram despercebidos por estudiosos deste tema.

Nas elaborações de Vianna (1998, p. 93) encontra-se a questão relacionada com “[...] as pressões dos grupos de interesse conhecidos como *lobbies*, exercidas junto ao Congresso para transformar demandas em matéria legislativa”. Existe uma apropriação na realidade brasileira também dessa prática originalmente americana, em especial no que se relaciona à política social, configurando como atividades de *lobbying* – liberal-corporativista, e não em arranjos corporativos como no “modelo europeu”. É necessário expor duas considerações:

- a. o padrão do empresariado brasileiro permaneceu praticamente o mesmo, antes e posterior à CF/88, com seus grupos de pressão e representação de interesses junto ao aparelho governamental. É inegável a força e autonomia do sindicalismo e entidades representativas dos de “baixo”, com viés neocorporativista, que atuaram decisivamente no mesmo período, mas distante de caracterizar o corporativismo europeu no Brasil;
- b. o papel do Legislativo cresceu de importância após os anos de ditadura e a CF/88 em diversos aspectos como: revalorização do Congresso; revitalização dos partidos e comissões parlamentares; fortalecimento dos sindicatos e grupos de interesses; atuação aberta dos lobbies; redefinição dos centros de decisão. Uma zona de conflito foi criada com o Poder Executivo, gerando “competição de interesses”, inerente ao lobismo, em contraposição aos arranjos neocorporativos.

Com base nestas explicações torna-se possível questionar: como ampliar as formas de participação para um maior número de cidadãos na gestão da sociedade? Certamente uma das respostas está nas organizações corporativas e neocorporativas.

Esclarece-se que Souza Filho (1994, p. 76) recorre à concepção de Estado de Poulantzas (1985, p. 147), explicitada nessa dissertação, na qual “[...] o Estado é uma relação, mais exatamente uma condensação material de uma relação de forças, entre classes e frações de classes, tal como ele expressa de maneira sempre específica no seio do Estado”. Em Poulantzas verifica-se que o Estado necessita se transformar, através do desenvolvimento da democracia representativa, e **criar novas formas de democracia participativa**. Também Souza Filho (1994, p. 95) esclarece que:

Ao discutirmos aspectos da institucionalidade democrática, queremos, antes de tudo propor a politização de seu formato, assim como desejamos penetrá-lo de conteúdos (liberdade, igualdade, pluralidade e participação), visando propiciar sua difusão nas diversas dimensões da vida (social, econômica, política e cultural), impulsionando, desta forma, a ampliação da democracia.

Ressalta-se que instituições tradicionais da democracia possuem limites para viabilizar plenamente os princípios que a regem – liberdade, igualdade, participação e pluralidade; e que existem tensões entre estes princípios.

Acresce-se que existem duas ponderações centrais que perpassam ao processo democrático: a construção da hegemonia na pluralidade; e os procedimentos de tomada de decisão numa sociedade complexa; que se estabelecem na medida em que os espaços públicos se consolidam através de organizações corporativas.

Encontra-se em elaborações de Souza Filho (1994, p.74-75) referências de que:

Numa sociedade complexa, as organizações corporativas tradicionais (sindicatos, centrais sindicais) e/ou de tipo “novo” (movimento em defesa dos direitos dos negros, da natureza, das mulheres, das crianças e adolescentes, de homossexuais...) configuram-se como base para o funcionamento de mecanismos de participação democrática – alternativa concreta para a ampliação da democracia e, por conseguinte, para a construção da “vontade coletiva majoritária”.

Nesse sentido, a criação de institutos políticos de democracia participativa, como as organizações corporativas e neocorporativas, possibilitarão a interação entre sociedade e Estado. Na visão de Souza Filho (1994, p. 75-76), “[...] as organizações neocorporativas têm seu espaço garantido como possibilidade de ampliação democrática na gestão da sociedade de uma forma geral e na gestão social especificamente”.

Explicita-se ainda que existem dois tipos de corporativismo: o “estatal” e o “societal” (ou neocorporativismo). O primeiro tem como característica principal, a fusão do público com o privado, não existindo autonomia da sociedade civil frente ao Estado. O segundo constitui-se sobre uma forte base de setores da sociedade civil, o que favorece a negociação, a busca do consenso e a disputa pela hegemonia.

Souza Filho (1994) esclarece alguns aspectos que necessitam ser relacionados para o entendimento dos arranjos corporativos/neocorporativos:

- a. a estrutura que viabiliza a organização corporativa é composta de espaços formalmente constituídos como meio para construção da “vontade coletiva majoritária”;
- b. o papel do Estado é de regulador social – “[...] imprescindível para garantir os preceitos normativos do funcionamento dos institutos políticos e, para zelar pela relação que se estabelece entre a organização corporativa e seus membros” (SOUZA FILHO, 1992, p. 92);
- c. existem dois grandes tipos de organizações corporativas – as tradicionais ou “participantes do mercado” (centrais sindicais, clubes de serviço; associações empresariais) vinculadas ao capital e ao trabalho, e as do “tipo novo” ou “receptoras de política” (movimento ecológico,

associações de bairro, movimento feminista, de direitos humanos) vinculadas a direitos difusos e coletivos;

d. os níveis de gestão em que as organizações corporativas deveriam atuar se situam em dois grandes blocos: as grandes questões nacionais, de natureza econômica; e, as questões relacionadas com as políticas sociais.

No que concerne às políticas sociais, os institutos de democracia participativa de base neocorporativa teriam como atribuição a definição do financiamento público e a definição e avaliação da política e dos serviços prestados. Com essas recomendações poderia se assegurar maior participação dos cidadãos na definição, fiscalização e acompanhamento quanto ao cumprimento das políticas sociais.

No caso brasileiro, a matriz corporativa dos anos de 1980 se constituiu de forma plural e com um arranjo corporativo setorial (saúde, assistência e criança) se institucionalizando no espaço público com autonomia, participação e orientação nacional.

Os movimentos sociais e sindicais se mobilizaram pela conquista da democracia social e política, garantindo de certa maneira o controle público das políticas sociais, como, por exemplo, a regulamentação dos dispositivos constitucionais na LOAS, LOS e ECA.

Esse ordenamento jurídico-institucional se baseou numa proposição “neocorporativa”, como por exemplo, a criação dos conselhos de direitos.

A proposição corporativa/neocorporativa estrutura da democracia participativa no Brasil, tem origem no campo progressista-democrático e se configura como estratégia concreta de luta social. Na visão de Souza Filho (1994, p. 107):

A análise do processo de institucionalização de mecanismos de democracia participativa, através da matriz neocorporativa, deve, necessariamente, percorrer a linha tênue estabelecida entre os princípios democráticos e entre estes e o contexto social no qual estão inseridas as ações voltadas para a consolidação política desses institutos de democracia participativa.

Destaca-se ainda que o neocorporativismo, embora compreendido como espaço de ampliação da democracia, com origem no campo progressista, ainda requer amadurecimento e aprofundamento na perspectiva de promover a “catarse” proposta por Gramsci, no viés da luta unificada da classe trabalhadora.

Ressalta-se que o estágio em que a sociedade se encontra, após séculos de transformações processadas pelo desenvolvimento das relações sociais no mundo capitalista, determina a possibilidades de acordos que se formalizam através de leis, que se configuram a partir do projeto hegemônico predominante. Identifica-se então, que a forma de organização

da sociedade e, por conseguinte, do Estado, afeta a estrutura administrativa governamental e as relações entre o Estado e a sociedade nos níveis de participação e decisão.

No caso brasileiro, o processo de descentralização, onde também se insere o neocorporativismo, expressa-se nos pressupostos contidos no direito positivo – nos contratos sociais, que se delineiam nas constituições federais, estaduais e municipais, que constituem fundamentos do capítulo dois deste estudo.

2 ARCABOUÇO JURÍDICO DE UM CONTRATO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: LEIS ORGÂNICAS MUNICIPAIS

2.1 A Constituição Federal de 1988 e as Leis Orgânicas Municipais

Em 05 de outubro de 1988 foi promulgada a CF/88, a oitava da história republicana brasileira, que representou a legitimação de um Estado Democrático de Direito abarcando leis relacionadas à questão social e aos direitos humanos, representando vitória de lutas da sociedade civil. (BRASIL, 1988). Com esta Constituição, os estados e os municípios precisam se organizar e reger suas próprias leis, considerando os princípios desta Lei Maior e as especificidades e demandas diferenciadas num país de território vasto e com grande diversidade cultural, econômica e social.

Esta Constituição determina como obrigação maior para os estados e municípios: a elaboração das suas constituições que representam um conjunto de determinações abrangendo relacionamentos, responsabilidades e atribuições para os poderes constituídos, demandando respeito e pactuação com sociedade.

Informa-se que cada Estado disporia do prazo de um ano para promulgar sua Constituição. Também cada município, em conformidade com o art. 29 da CF/88 (BRASIL, 1988), cumpriria as determinações desta e as integrantes da constituição estadual correspondente, se organizaria, para com prazo determinado – até 1990, apresentar um novo contrato social: a LOM. Tratava-se de fato inédito na história político-administrativa do País, pois, pela primeira vez os municípios se incumbiriam desta tarefa.

Recorda-se que anteriormente a estas exigências os estados elaboravam Leis Orgânicas padronizadas, que serviam de modelo para os municípios, sem vinculação com as realidades sócio-político-culturais de cada ente federativo.

Reitera-se que a República Federativa do Brasil tem na sua organização geopolítica a estrutura administrativa integrada pela União, Estados e Municípios. A característica marcante da realidade brasileira reside na relevância, importância e notoriedade do município no pacto federativo, comparativamente com outros países no mundo. No espaço municipal acontecem relações familiares, sociais; de trabalho; afetivas, com particularidades distintas entre o meio urbano e o rural. Os moradores precisam e recorrem aos recursos e serviços de natureza diversa como os das áreas da cultura, lazer, educação, saúde, meio-ambiente, trânsito, habitação.

Retoma-se como significativa a Assembléia Nacional Constituinte que se dedicou à defesa da esfera municipal destacando suas relações com a União e os estados. Consta-se

que a CF/88 reservou capítulo importante no cenário político-institucional-administrativo da gestão pública brasileira. Trata-se do pacto federativo e das relações entre as instâncias de poder: União, estados e municípios.

Ressalta-se que existia grande expectativa por mudanças, após um período de arbitrariedade e autoritarismo, mas, no entanto, não se deveria alterar a forma do Estado brasileiro: a Federação, contemporânea da República, e democrática. Cabe retomar que “[...] a Constituição anterior mantivera apenas nominalmente, assistindo-se na prática constitucional, à negação da Federação que, em teoria, se dizia intocável” (ALMEIDA, 2010, p. XIII). Compreende-se então a necessidade de se exigir a restauração do equilíbrio nas relações federativas.

Entende-se que a busca desse equilíbrio no Estado Federal se pauta por uma profunda reforma tributária que redimensione a equação encargos/rendas, de modo que a transferência de responsabilidades e competências da União para os Estados e Municípios previstos na CF/88 implique no acompanhamento do repasse de recursos financeiros compatíveis com as ações a serem desenvolvidas¹.

Também a mencionada busca pressupõe a descentralização dos poderes: extrair do centro a tomada exclusiva de decisão e distribuí-la de forma democrática e harmônica implica em rever a repartição de competências legislativas e administrativas, determinada pela CF/88. Referencia-se que esta situação revela um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente; e, competências concorrentes, repartidas verticalmente. Aprofundar competências concorrentes, expressa uma forma alternativa de se atingir a descentralização.

Acresce-se que o texto constitucional define que cada ente federativo detém competências que o particulariza: na União competências próprias; nos estados competências residuais da União, privativas; e nos municípios a delimitação de competências corresponde ao art. 30 da CF/88. Neste artigo, no inciso I confere aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local; e os incisos III, IV, V e VIII delimitam competências de ordem administrativa. (BRASIL, 1988).

Os art. 23 e 24 da CF/88 determinam competências comuns, especificando-se que o art.23 refere-se às tarefas vinculadas à defesa de valores; o art.24 relaciona-se à competência legislativa concorrente. Existe também a delegação de competências, prevista no art. 22, em

¹ - A descentralização representou, até o momento, a transferência de responsabilidades de ordem administrativa e encargos financeiros e não políticos para as instâncias governamentais inferiores, e também a transferência de competências para a iniciativa privada, retirando do poder público, a primazia da responsabilidade por determinada política pública.

que, através de lei complementar, permite ao estado legislar sobre matéria da União. Deve-se ressaltar que há outro arranjo institucional, no que se refere à competência tributária, em que se estabelece a participação dos municípios na arrecadação de impostos federais e estaduais, somado ao Fundo de Participação dos Municípios. (BRASIL, 1988).

Numa avaliação resumida do modelo adotado na CF/88, pode-se apurar que é positivo o sistema de repartição de competências; e que a utilização de competências concorrentes conduz a uma maior descentralização, sem prejuízo da uniformidade. Referenciando-se a Almeida (2010, p.61) destaca-se que: “o caminho que se preferiu é potencialmente hábil a ensejar um federalismo de equilíbrio, que depende, embora, como não se desconhece também de outras providências”.

Retoma-se a significação do art. 1º da CF/88: “A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal”, o que reforça o papel do município e o qualifica como integrante da Federação. (BRASIL, 1988).

Identifica-se que a autonomia político-administrativa do município, embora ainda como uma idéia vaga, é assegurada desde a CF/1891: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a **autonomia** dos Municípios **em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse**”.

Importa referenciar a Dalmo de Abreu Dallari considerando-se a alusão feita por Almeida (2010, p. 96):

A conjugação dessas idéias leva como foi reconhecido pelos teóricos e pela jurisprudência, à conclusão de que a autonomia municipal se deveria caracterizar pela existência de um governo escolhido pelos próprios munícipes e que teria competência exclusiva para todos os assuntos de peculiar interesse municipal.

Com esta alusão retoma-se que desde os primórdios a base da Federação brasileira está apoiada em três planos: central, estadual e municipal. Compreende-se então que o federalismo brasileiro é configurado como de duplo grau – caracteriza-se com competência e autonomia irredutíveis, o Estado-membro, e o ente político local, salvo por emenda constitucional.

Esclarece-se que em Almeida (2010, p. 97) encontra-se a explicitação de que:

Hoje é o próprio Município que elabora sua lei orgânica, dentro dos parâmetros fixados pelo art. 29 da Constituição, mantendo, de outra parte, a capacidade de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores; a capacidade de auto-legislação, mediante a elaboração das leis sobre as matérias de sua competência, e a capacidade de auto-administração, que o habilita a organizar, a manter e a prestar os serviços de interesse local.

Identifica-se que para discriminar as competências privativas dos municípios das outras competências e dispositivos constitucionais, o interesse local se expressa como o vetor, diferentemente do peculiar interesse municipal, focalizado. O primeiro (o interesse local) é mais abrangente, transcende o município, e tem reflexos no estado-membro e na União; o interesse não é exclusivo, o que prevalece é a predominância e não a exclusividade.

Menciona-se, a título ilustrativo, que saneamento básico, transporte coletivo urbano, coleta e armazenamento do lixo, código de obras, código de posturas, plano diretor, uso e ocupação do solo urbano, não representam temas exclusivamente locais, pois indiretamente afetam e se relacionam ao interesse estadual e nacional.

Explicita-se que as competências materiais privativas, como determinadas competências político-administrativas previstas no art. 30 da CF/88, não são colocadas de forma taxativa e até certo ponto, revelam-se redundantes e desnecessárias. Na realidade têm como intuito, na ótica do legislador, agir como “lembretes”, com a preocupação de elidir dúvidas (BRASIL, 1988).

Quanto às competências legislativas privatistas do Município, ressalta-se que o Poder Legislativo Municipal – a Câmara Municipal tem poder para elaborar leis de interesse local, regulamentos, portarias, instruções, inerente ao exercício da função legislativa.

A ampliação sobre o entendimento das competências municipais é encontrada em elaborações de Almeida (2010, p.102):

No âmbito de sua competência institucional, o Município exerce a função de legislar sem submissão hierárquica, sendo inconstitucionais a lei estadual e a lei federal que, desbordando dos limites das respectivas competências, invadirem o campo da competência municipal.

Com estas referências destaca-se como expressiva a experiência do Município de São Paulo pela sua importância no contexto político, econômico e social brasileiro, e pelo caráter de pioneirismo e inovação da LOM. Informa-se que o processo de elaboração desta Lei ocorreu nos anos de 1989 e 1990, representando um exercício de desenvolvimento da democracia e da participação popular, num momento auspicioso na história política brasileira. Este momento decorreu do processo de abertura democrática e de intensa mobilização social, que resultou na instalação da Assembléia Nacional Constituinte, posteriormente na instalação da Assembléia Estadual Constituinte, e como consequência, a promulgação da CF/88 e da Constituição Estadual de 1989.

A Câmara Municipal de São Paulo teve um papel preponderante como realizadora desse processo e articuladora junto à sociedade civil organizada, pois simbolizou a

Assembléia de representantes de interesses conflitantes, que demandou o estabelecimento de pactos de convivência entre os diversos grupos de interesse e as correlações de força.

Reitera-se que com a CF/88, a Lei Orgânica deveria ser aprovada por maioria de dois terços dos membros da Câmara Municipal, devendo ser votada em dois turnos, com o interstício de dez dias.

Retomando a experiência do município de São Paulo informa-se que para elaborar o projeto da LOM foi criada uma Comissão de Sistematização, integrada por vinte e um vereadores. Caberia aos relatores confeccionar o anteprojeto desta Lei, tomando-s como ponto de partida contribuições de sete Comissões Temáticas, de diversas áreas como meio-ambiente, desenvolvimento urbano e social, administração pública, tributação etc. Estas Comissões acolheriam sugestões apresentadas pela população e por especialistas, sendo que a sociedade participaria nesse primeiro instante e, posteriormente no primeiro turno de votação com emendas populares.

A Câmara Municipal adotou como estratégia a instalação de um Balcão de Sugestões, porém dentro do prazo estabelecido apenas vinte sugestões foram. Com a dilatação do prazo foram coletadas 1.496 sugestões (677 da sociedade, das quais grande parte apresentadas por 75 entidades; e, 819 de vereadores) encaminhadas para as diversas comissões. Entre estas entidades destacaram-se as vinculadas com a defesa do meio ambiente; dos direitos dos idosos, crianças e adolescentes, negros, mulheres, deficientes físicos; entidades sindicais; religiosas; comunitárias; de moradores.

Também coube à Câmara Municipal realizar audiências públicas fora de sua sede visando divulgar as atividades da Assembléia Municipal Constituinte; debater e ampliar a coleta de sugestões.

Ocorreram também debates sobre o significado da LOM, promovidos pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte; estavam previstas oito plenárias a serem realizadas nas diversas regiões da cidade. No entanto, estas não foram “grandes plenárias” e não causaram impacto na cidade como se esperava; e três plenárias foram canceladas. O comparecimento incluiu reduzidas lideranças; cidadãos sem vínculos com os grupos de articulação de interesses. As poucas sugestões que foram apresentadas referiram-se à melhoria de serviços e bens nas áreas de saúde e educação, proteção às crianças, eleição do administrador regional. Ressalta-se que uma das principais demandas da população foi voltada para a criação de mecanismos de participação popular na tomada de decisões.

Dentre as Comissões Temáticas, o interesse maior recaiu na Comissão Temática de Defesa dos Interesses do Cidadão, da Sociedade e do Meio Ambiente, que recebeu o maior número de proposições tendo realizado dez audiências em dois dias.

Os embates que ocorreram envolveram relatores responsáveis pelo anteprojeto e os procuradores do município que foram convidados a auxiliar os trabalhos, mas que reivindicavam para si a condução da elaboração do anteprojeto. Destaca-se que Calderón (2000, p. 59), um dos relatores, declarou que ocorreram

[...] embates muito sérios e muito duros, no qual nós tínhamos que marcar constantemente nossa posição. Há uma tendência a achar que quem faz a lei é advogado ou jurista, mas o conteúdo das leis quem tem que fazer são os representantes políticos; essa diferença não estava clara. Então, volta e meia, realmente os procuradores tentavam nos cercear [...].

O anteprojeto elaborado pelos relatores foi encaminhado para a Comissão de Sistematização, que em janeiro de 1990 apresentou o Projeto de Lei Orgânica. Conforme previsto, antes do primeiro turno foi aberto o período para apresentação de emendas populares, que teriam que conter um mínimo de 1.500 assinaturas; e as emendas dos vereadores. O total de 3.792 emendas incluindo 3.124 encaminhadas por vereadores; e 668 da sociedade civil (sendo 88 de entidades). No decorrer desse processo, os relatores ouviram as entidades da sociedade civil na defesa de suas propostas, na presença de poucos vereadores. Também foram identificadas práticas lobistas como forma de pressão, expressando que entidades se dirigiam aos gabinetes de vereadores como tentativa de fazer prevalecer suas intenções.

Do conhecimento obtido deste processo pode-se extrair duas conclusões: a participação popular, embora reduzida, foi significativa pela participação importante de entidades da sociedade civil; a organização do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, teve atuação incisiva no encaminhamento das propostas.

Destaca-se em Calderón (2000, p. 69) referências que de ampliam estas reflexões:

Se, por um lado, não se pode negar que a participação nas audiências públicas foi bastante reduzida se levando em conta o total de eleitores do município, não havendo manifestações populares de rua em torno da elaboração da Lei Orgânica, por outro, deve-se destacar a significativa participação de importantes entidades da sociedade civil, através da apresentação de sugestões, emendas e formação de grupos de pressão.

Também Calderón (2000, p. 70) refere-se ao Professor Dalmo Dallari que declarou: “A população não tem o hábito de acompanhar os trabalhos da Constituinte e a sala do povo servirá para suprir esta falha”. Sala do Povo era um espaço reservado na Câmara como

propósito de orientar as entidades da sociedade civil sobre o encaminhamento de propostas para a Lei Orgânica.

Ressalta-se que a análise sobre demandas de participação popular e de inovação na gestão pública implica na observação quanto ao descrédito com os poderes Legislativo e Executivo. A principal demanda foi da criação de Conselhos, seguida das demandas relacionadas com: eleição direta para os administradores regionais; criação de mecanismos que permitam a cassação por parte da população dos mandatos de prefeito e dos vereadores; plebiscito para obras de elevado valor ou com significativo impacto urbano; criação de audiências públicas; tribuna popular; e relatório sobre impacto ambiental.

Também ressalta-se que grupos de interesse atuavam através do *lobby* na lógica da competição política para garantir suas emendas: repassavam suas propostas para vereadores que se “intitulavam” encaminhadores de demandas populares, na tentativa de manter ou ampliar sua base eleitoral.

Sobre as emendas encaminhadas por vereadores ressalta-se que eram muito específicas tratando-se de determinado assunto e pouco relevante, tornando-se uma grande panacéia que visaria os mínimos aspectos da vida do município. Considera-se que a intenção dos vereadores era reforçar laços com suas bases eleitorais; aparecer na mídia; e protocolar o maior número de emendas.

Menciona-se ainda que foram encaminhadas demandas relacionadas com a inovação na gestão pública referindo-se à participação popular nas diversas etapas do planejamento municipal – formulação das políticas; objetivos do governo; controle; orçamento; iniciativas voltadas para o referendo, plebiscito, iniciativa popular, audiências públicas.

Da experiência de democracia local e participação popular no município de São Paulo, no processo de discussão e elaboração da LOM, apresenta-se algumas conclusões: a primeira refere-se à institucionalização de novos mecanismos de participação popular na administração municipal, configurando-se como um novo paradigma na gestão da coisa pública.

Em Calderón (2000, p. 160), encontra-se elucidações interessantes:

[...] assume um papel preponderante o controle das ações governantes, ou seja, a cidadania não se limita ao exercício do sufrágio universal e à delegação do mandato, ela vai muito mais além. Na medida em que o poder soberano radica nas mãos de cada cidadão, o controle popular da atuação dos representantes constitui-se numa alternativa para corrigir as imperfeições da democracia representativa, bem como para o fortalecimento do princípio da representação.

Esclarece-se que muitos dos dispositivos que assegurariam a participação popular necessitavam de regulamentação, destacando-se que a ocorrência em alguns como: implantação do Conselho de Saúde e a Tribuna Popular. Esclarece-se também que outros foram vetados como: plebiscitos e referendos para obras de elevado e de significativo interesse social. Menciona-se ainda que talvez dos mecanismos de participação popular que representasse maior avanço na perspectiva da descentralização administrativa, o destaque recaiu na criação do Conselho de Representantes nas Administrações Regionais, que dependia da regulamentação por parte da Câmara Municipal.

Ressalta-se que as Administrações Regionais têm sido espaços de barganhas políticas e a existência dos Conselhos de Representantes, em tese, inibiria essa prática e eliminaria a imagem populista do administrador regional. Assim, assegura Calderón (2000, p. 165):

Acredita-se que, na tentativa de salvaguardar determinados interesses político-eleitorais, é estabelecida, entre alguns vereadores, uma rede interpartidária que aponta para um pacto invisível que anula determinadas iniciativas direcionadas à democratização e à transparência na gestão pública.

Certamente por isso, o Conselho de Representantes não foi regulamentado.

Reitera-se que garantia da participação popular depende de mobilização da sociedade civil e da sua presença permanente nas instâncias e canais de participação, e não exclusivamente de vontade política.

Valoriza-se que o envolvimento e o comprometimento de setores mais politizados da sociedade civil organizada, decorrentes do estágio de redemocratização do país e da luta histórica das classes subalternas, propiciaram no período após a discussão e elaboração de Leis Orgânicas, para muitos municípios como São Paulo e Juiz de Fora (como exposto a seguir neste estudo), a complexificação das redes corporativas de diferentes espectros e matizes que se “infiltraram” nas mais variadas correntes de pensamento ideológico e nas instâncias de pactuação entre governo e sociedade, passando a ter uma atuação marcante na órbita local.

A partir do processo de elaboração da LOM de São Paulo, Calderon (2000, p. 172-175) elucida aspectos que permitem entender novas formas de articulação e expressão política:

a. os movimentos sociais a partir dos anos de 1990 se constituem em agentes que compreendem a sociedade civil, membros da elite governamental. Cabe mencionar que Calderón (2000, p. 172) recorre a Dagnino que explicita sobre o

Pensar os movimentos sociais como redes, com maior ou menor visibilidade, mas sempre com certa permanência, como sujeitos políticos não só coletivos, mas múltiplos, heterogêneos, que compartilham alguns princípios básicos sobre a participação popular, a cidadania e a construção democrática, e que hoje podem ser vistos como incluindo associações de moradores até organizações não governamentais, setores partidários e, por que não, setores do Estado, especialmente nos níveis municipal e estadual”.

- b. às práticas e ações concretas como formas de manifestação e pressão política, que quase sempre acarretaram a submissão clientelista e o confronto direto, acrescenta-se a articulação através do *lobby*, se estabelecendo como mais uma arena de luta política;
- c. as novas formas de organização dos movimentos sociais em redes em nível local, estadual e nacional, como o movimento pela reforma urbana e o movimento ambientalista. Os movimentos sociais perderam seu caráter de classe, são heterogêneos e não mais exclusivamente populares. O ciclo de vida dos movimentos sociais passou a ser muito dinâmico e de atuação firme como, por exemplo, na área social, que conseguiu garantir muitos dispositivos na Lei Orgânica.

Salienta-se ainda que a concretização de intenções definidas na LOM encontra dificuldades, porque carece de vontade política de governantes; e existem desarticulação e recuo dos movimentos sociais. Cabe referenciar a Calderón (2000, p. 176) que expressa:

A Lei Orgânica foi resultado de vários fatores, dentre eles da atuação dos movimentos sociais, na conotação mais abrangente das que mencionamos. Apesar do período de estagnação e recuo em que nos encontramos, há um dado de realidade: a Lei Orgânica existe, constituindo-se num importante instrumento, que cria as bases legais pela luta de uma sociedade mais justa e democrática.

Além da experiência de São Paulo, outros municípios introduziram em suas Leis Orgânicas, aspectos que conferem democracia e participação popular, e garantia de direitos sociais. Os exemplos selecionados para este estudo referem-se a Campinas e Belo Horizonte, dos quais apresenta-se alguns aspectos.

No campo democrático a cidade de Campinas criou dispositivos para apresentação pela sociedade de projetos de lei de iniciativa popular; a possibilidade de se realizar plebiscitos e referendos; a criação de diversos Conselhos de participação popular; a obrigatoriedade de a Prefeitura apresentar relatório dos gastos com publicidade e propaganda; a elaboração de plano comunitário de obras com adesão de no mínimo 51% da população interessada.

Sobre a experiência de Belo Horizonte menciona-se a democracia e direitos sociais, tendo se definido por uma ação administrativa descentralizada, regionalizada e participativa

com a criação de administrações regionais; a participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual; a criação da Defensoria do Povo para o controle da administração pública; a criação de Conselhos de participação popular; a garantia de políticas públicas em diversas áreas como saúde, para a pessoa com deficiência, de inclusão social.

A ampliação do conhecimento sobre a experiência visando a LOM recai neste estudo, no detalhamento do que ocorreu em Juiz de Fora, incluindo-se a discussão e elaboração desta Lei, incluindo suas especificidades; mobilização da sociedade; processo de discussão; envolvimento do Poder Legislativo e do Poder Executivo; características locais; avanços, retrocessos e desafios.

2.2 Processo histórico de construção da Lei Orgânica de Juiz de Fora

Em Juiz de Fora, a Câmara Municipal iniciou, em 04.10. 1989, a preparação para a elaboração da LOM norteada pelo art. 29 da Constituição Federal, considerando-se que após aprovação passa a reger o município, através de artigos e parágrafos que tratar de todos os setores; criando-se competências para o Poder Executivo e Legislativo; e, direitos para os cidadãos. O articulista José Lopes Filho abordou no jornal Tribuna da Tarde (05.10.1989) aspectos singularizadores do que ocorreu neste município:

Iniciam-se os trabalhos para a elaboração da Lei Orgânica Municipal. Trata-se, pois, de nossa Constituição Municipal. Juiz de Fora, comuna progressista de grande prestígio no cenário nacional, tem o dever de preparar uma lei justa e boa que venha a facilitar a vida de seus munícipes, organizar o seu próprio governo e até servir de exemplo para outros municípios. Ao ser integrado na união indissolúvel dos Estados e Distritos Federal, pela instituição da República Federativa do Brasil, o Município passa a ter grande autonomia. Dessa autonomia decorre maior possibilidade e é por isso que os senhores vereadores, legítimos representantes do povo, devem esforçar-se ao máximo para que nossa Lei Orgânica realmente venha satisfazer o anseio popular (LOPES FILHO, in TRIBUNA DA TARDE, 1989, p.3).

Destaca-se que a significação desta primeira LOM/1990 foi ressaltada por diversos entrevistados, como a Vereadora Maria Luiza de Moraes (PDS), que participou da fase de elaboração, que argumenta:

“A Lei Orgânica representou um avanço, já que até então não tínhamos uma Lei Orgânica, nós trabalhávamos com base em uma lei estadual, ela valia para o estado de Minas inteiro, nos assuntos que eram peculiares ao município. Então você imagina que uma lei que atendia a todo o estado que possui diferenças fundamentais entre o norte, zona da mata e nordeste de

Minas Gerais, e existia uma lei igual para todo mundo. Cada comunidade tem seu nível de desenvolvimento, suas peculiaridades, sua cultura. Então, a Lei Orgânica foi um avanço nesse sentido, ela procurou preservar isso, ela se preocupou em preservar as fronteiras de juiz de fora, nós estávamos legislando para o município, para a cidade de Juiz de Fora.”

Menciona-se que merece apresentar como questionamento: como a cidade de Juiz de Fora se organizou para cumprir com essa determinação legal e legítima, considerando-se que nos anos de 1990, existia grande mobilização popular e da sociedade civil organizada, decorrente do processo de abertura democrática, de eleições diretas após o período de ditadura militar, e da discussão da nova carta constitucional federal e estadual?

Nessa direção, Gabriel dos Santos Rocha (Biel) – presidente do União das Associações de Moradores de Bairros de Juiz de Fora (UNIBAIRROS-JF), participante ativo do processo de elaboração da LOM/1990, contextualiza este processo:

“Para se falar do processo de uma Câmara Municipal e da sociedade elaborar sua Lei Orgânica, tem-se que recordar o processo constituinte. O processo constituinte federal foi um marco na organização da sociedade civil, a partir daí começou-se uma nova história. Todo aquele processo dos instrumentos, dos mecanismos de participação da sociedade na elaboração da constituinte, as emendas populares que mobilizou pessoas, instituições, entidades e governos. Aqui em Juiz de Fora foi muito intensa a participação, havia um comitê pró-participação popular na constituinte, que mantinha permanentemente militantes em Brasília e revezavam representantes de associações de moradores, conselhos, sindicatos, igreja, diretórios acadêmicos e DCE. Então, a Constituição Federal quando foi promulgada estabeleceu uma série de avanços no que diz respeito à própria organização da sociedade, fruto inclusive da mobilização da sociedade no processo de elaboração através das emendas populares. Um deles foi exatamente de estabelecer prerrogativas do Vereador, da Câmara, da cidade. Até então, não havia um marco legal para se estabelecer o que era competência do município, do estado e da União. Dentro desses avanços estavam as determinações para que fossem elaborados o Plano Diretor e a Lei Orgânica dos municípios.”

Retoma-se que o processo de elaboração da LOM/1990 foi iniciado a partir de 04.04.1989, mediante a publicação pela Câmara Municipal, da Portaria nº 580², que

² O Presidente da Câmara Municipal de Juiz de Fora, no uso de suas atribuições legais, RESOLVE constituir COMISSÃO ESPECIAL, sob sua coordenação, composta pelos Vereadores VICENTE DE PAULA OLIVEIRA, LOURIVAL RIBEIRO DE TOLEDO, LUIZ ABRAHÃO SEFAIR, MARIA LUIZA DE OLIVEIRA MORAES e MARIA APARECIDA LOUZADA, encarregada dos trabalhos preparatórios para a elaboração da Lei Orgânica do Município, a qual deverá desenvolver, entre outras, as seguintes atividades:

- a. Realização de SEMINÁRIOS e DEBATES sobre temas de interesse do Município;
- b. Acompanhamento da elaboração da Constituição Estadual;
- c. Encontros com entidades de classe;
- d. Articulação com as Câmaras Municipais da Região;
- e. Elaboração de Ante-Projeto de Regimento Interno da LOM e;
- f. Elaboração de esboço de Projeto da LOM.

Registre-se. Publique-se e Cumpra-se. Palácio Barbosa Lima, 04 de Abril de 1989.

constituiu uma Comissão Especial integrada por seis vereadores, voltada para preparar o mencionado processo (JUIZ DE FORA, 1989).

Uma vez composta a Comissão Preparatória, foi constituída a mesa diretora da referida Comissão, presidida pela Vereadora Maria Luiza de Moraes (PDS); tendo como vice-presidente o Vereador Lourival Toledo; e como relatora a Vereadora Cidinha Louzada.

Esclarece-se que esta Comissão definiu um plano de trabalho contendo algumas atividades como: reuniões semanais com movimentos populares e partidos políticos, inclusive com a proposta da criação de um fórum permanente; criação de um boletim informativo diário e de horário nas rádios locais; debates com deputados federais e estaduais da região; criação de um jornal constituinte; e elaboração do anteprojeto do Regimento Interno.

Quanto ao envolvimento e articulação com outros municípios que estavam também no processo de construção da LOM, a Câmara Municipal manteve intercâmbio e troca de informações, conforme depoimento de Maria Luiza de Oliveira (PDS):

“Claro que a gente fez contato com todos os municípios do porte de Juiz de Fora, perguntamos o que eles estavam fazendo, como estavam fazendo, também repassamos para eles o que nos estávamos fazendo aqui, houve um intercâmbio não de assuntos específicos, mas do arcabouço da lei, dos capítulos, dos títulos, trocamos muita experiência com outros municípios.”

A Comissão Preparatória deliberou pela realização de um seminário interno que envolvesse vereadores, funcionários e assessores, a criação de um Fórum de Debates, que aglutinasse vereadores, entidades, ex-vereadores e partidos políticos, e a organização de Comissões Temáticas, como por exemplo, nas áreas de saúde, educação, saneamento básico, ecologia, uso do solo, funcionalismo público.

Em junho de 1989 foi proposto que fosse realizada uma palestra visando capacitar os vereadores para um entendimento sobre a LOM, assim como seria solicitado à Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, às Câmaras Municipais do Rio de Janeiro e São Paulo subsídios para elaboração desta Lei.

Os vereadores Antonio Leopoldo Tristão e Marcos Pinto de Oliveira (PMDB) foram incluídos na Comissão, o que gerou protestos por parte do Vereador Wilson Novaes (PDT), que mantinha interesse também participar, mas que se sentiu discriminado, levando a manifestar que a Comissão era ilegítima, por não ter sido eleita pelos pares; e elaborou elaborar um cartaz visando manifestar sua indignação, contendo os seguintes dizeres: *“Colegas, cinismo e racismo são sinônimos – Você pratica”?*

Ressalta-se que sobre o anteprojeto de Regimento Interno, diversos vereadores enviaram propostas, envolvendo a sociedade civil organizada, entidades populares e sindicais e encaminhamento de sugestões, tendo como exemplo o Vereador Natanael Elói do Amaral (PT). Esclarece-se que a Mesa Diretora da Câmara, por considerar moroso o processo, em setembro de 1989, delimitou a data final (30.08.1989) para recebimento de emendas ao anteprojeto. Definiu-se que o Regimento Interno seria votado e em 05.10.1989 seria formada a Comissão definitiva, e convidados representantes da sociedade e das Câmaras Municipais da Zona da Mata mineira para instalação dos trabalhos.

Sobre o Regimento Interno ressalta-se aspectos mais relevantes referenciando-se à participação popular: criação de 05 Comissões, sendo 04 Temáticas, em que foi assegurada a participação da sociedade civil organizada com o propósito de assessorá-las; e uma Comissão de Sistematização (art. 11); realização de resenhas diárias para mobilização e divulgação da lei (art.16); constituição do Fórum Popular da Constituinte, tendo, inclusive, o papel de auxiliar as comissões temáticas (art. 18); realização de, no mínimo, 03 audiências públicas, por comissão temática (art. 19); emendas populares com 1500 assinaturas de eleitores e encaminhadas por 03 entidades legalmente constituídas ou 30 cidadãos com domicílio eleitoral no município (art. 72); votação preferencial para as emendas populares (art. 73).

Em outubro de 1989, com 34 (das quais 27 foram incorporadas ao texto, 06 rejeitadas e 01 retirada), foi aprovado o Regimento Interno visando a elaboração da LOM. A principal modificação do projeto original referiu-se à aceitação de que a Mesa Diretora da Constituição seria a mesma da Câmara Municipal.

Foram preservados os mecanismos que asseguravam a participação popular, mas, no entanto, a proposta do Vereador Natanael do Amaral (PT) foi rejeitada – previa a realização de referendo popular para aprovação da LOM. Outra emenda importante aprovada foi a que diminuía o número de assinaturas para a apresentação de emendas populares – de três mil para mil e quinhentas assinaturas, subscrita por no mínimo 03 entidades ou 30 cidadãos.

Após a realização desse trabalho preparatório, foi determinada a data de 06 de outubro para ser instalada a Assembléia Municipal Constituinte, com o prazo de 06 meses para concluir o processo, que culminaria com a publicação da LOM. Esclarece-se que a Assembléia Constituinte, um organismo colegiado, foi integrado por pessoas e representantes do povo, num ambiente democrático, visando a elaboração desta Lei, pressupondo: mobilização popular, participação dos cidadãos, interação entre os poderes constituídos, e destes, com a sociedade civil.

Recorda-se que Juiz de Fora possui tradição histórica e cultural de envolvimento de setores representativos da sociedade na participação dos grandes acontecimentos políticos, incluindo-se movimentos sociais, sindicais, engajamento político-partidário, movimentos de organização da própria sociedade.

Identifica-se o que significou a mobilização que antecedeu ao período de discussão da LOM, expresso no depoimento de Geraldelli da Costa Rofino (participante do movimento popular):

“O período de elaboração da Lei Orgânica contou com uma grande mobilização da sociedade, por causa da elaboração da Constituição de 1988. Era o momento de redemocratização do país, fim da ditadura militar, nós conseguimos montar em Juiz de Fora um comitê popular de participação na Constituinte, coletar assinaturas para as emendas populares na área da saúde, educação, meio ambiente, moradia, reforma agrária. Desta forma, havia uma grande ebulição social que repercutiu na elaboração da Lei Orgânica de Juiz de Fora”.

Com posicionamento semelhante destaca-se o que foi expresso por Gabriel dos Santos Rocha (Biel), (do UNIBAIRROS) sobre este processo e a relação com o Poder Legislativo:

“Com relação à Lei Orgânica, muitas entidades já vinham com o debate feito na Constituição Federal e imediatamente se integraram e se uniram em torno de um fórum sindical popular em Juiz de Fora para se organizar e estabelecer um diálogo com Câmara Municipal, com executivo municipal e com outras instituições para viabilizar propostas. Foi um período muito rico para Câmara, pois foi a primeira vez que a tribuna ficou aberta para participação popular. As propostas já estavam claras para o movimento, as idéias de plebiscito e de Conselho já existiam. Existiam debates sobre questões pontuais como a urbana, o planejamento urbano, a função social da propriedade, da regularização”.

Neste contexto existia neste município outro movimento – Fórum do Movimento Sindical e Popular –, com formação iniciada no movimento pelas Diretas-já; que surgiu legitimamente com o Comitê Pró-Participação Popular na Constituinte; e que vinculou-se ao processo de discussão da elaboração da CF/88.

As organizações da sociedade civil se articulavam nesse Fórum deste mencionado Movimento incluindo-se representantes da Associação dos Professores de Ensino Superior (APES); Centro de Defesa de Direitos Humanos (CDDH); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Diretório Central dos Estudantes (DCE); Partido Comunista Brasileiro (PCB); Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB); Partido dos Trabalhadores (PT); Quilombo dos Palmares; Sindicato dos Engenheiros de Minas Gerais (SENGE-MG); Sindicato dos Assistentes Sociais;

Sindicato dos Bancários; Sindicato dos Professores (SINPRO); Sindicato dos Servidores Públicos da Prefeitura de Juiz de Fora (SINSERPU/JF); Sindicato dos Trabalhadores das Empresas dos Correios e Telégrafos (SINTECT); Sindicato dos Têxteis; Sindicato dos Trabalhadores nas Telecomunicações (SINTTEL); e UNIBAIRROS.

Destaca-se a contribuição de outro informante - Marcelo Frank do Nascimento (representante do Sindicato dos Engenheiros) no Fórum que especifica:

“Podemos destacar no movimento sindical: o Sindicato dos Professores, dos Engenheiros, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Sindicato dos Servidores Públicos, dos Bancários, dos Metalúrgicos (talvez mais por causa da CUT). E os movimentos sociais: UNIBAIRROS, Algumas pessoas ligadas à União Juizforana de bairros e distritos- UNIJUF, e haviam também entidades ligadas à Igreja Católica, como as Pastorais que vinham juntas para participar do processo, mais especificamente, pessoas ligadas a essas entidades. Eu me recordei também que, as entidades representativas de estudantes estavam, em determinado momento, juntas: o DCE, a UJS, a UJES. Lembro também da participação de militares feministas que me parece que eram da União Juizforana de Mulheres.”

Considera-se essa forma de organização, ainda que elementar, como decisiva e estratégica para o processo de discussão da LOM, de mobilização da sociedade e envolvimento do Poder Legislativo local. Também considera-se como fundamental para conquistas democráticas, de cidadania e de participação popular. Todavia, esclarece-se que esse Movimento se tornou, mesmo de modo não muito organizado, elemento fiscalizador para o cumprimento dos dispositivos nela contidos, pelo menos durante um determinado período, pois vários integrantes se tornaram ativos membros de Conselhos de Direitos, advindos de dispositivos contidos na Constituição Municipal. A respeito disso, Geraldelli da Costa Rofino, também membro do Fórum do Movimento Sindical e Popular descreve:

“Foi um processo democrático, rico, a população estava aberta, existia uma grande mobilização social mesmo, havia os comitês de moradia, a discussão sobre a questão dos transportes que até hoje infelizmente a cidade não conseguiu resolver. Na época houve a participação mais efetiva do UNIBAIRROS, tinha a presença de setores do PT, do PC do B, associações de bairros, a CUT zona da mata, sindicato dos professores. Havia reuniões no DCE, nos sindicatos para pressionar os vereadores para que elaborassem um texto mais avançado”.

A manifestação da postura de vanguarda desse Movimento ocorreu alguns dias antes da instalação da Assembléia Constituinte, quando entidades da sociedade civil – UNIBAIRROS e DCE que integravam o Fórum do Movimento Sindical e Popular, utilizaram a Tribuna Livre da Câmara Municipal para reivindicar a participação popular no processo de elaboração da LOM, solicitando aos vereadores a criação de mecanismos visando atender esta

reivindicação. Outro depoimento de Geraldelli da Costa Rofino (integrante do Fórum do Movimento Sindical e Popular) esclarece que:

“Havia uma grande mobilização social na Câmara Municipal, que envolvia professores, sindicalistas, estudantes secundaristas, universitários que pressionaram para que a cidade tivesse uma Lei Orgânica que refletisse o espírito da Constituição de 1988, no ponto de vista municipal”.

Na prática, o Fórum Popular da Constituinte, previsto no Regimento Interno se transformou no Fórum do Movimento Sindical e Popular, já existente (sendo anterior ao processo de elaboração desta Lei), passou a auxiliar e monitorar os trabalhos das Comissões Temáticas.

A Comissão de Sistematização (também prevista no Regimento Interno) assumiu compilar propostas que seriam trabalhadas pelas Comissões Temáticas e apresentaria a dinâmica de funcionamento da Assembléia Constituinte. A referida Comissão foi integrada por 13 vereadores:

- Romilton Faria (Partido da Frente Liberal – PFL) – líder da bancada deste Partido e Presidente da Comissão de Sistematização. Só votava em caso de empate, ou seja, seu voto era o “voto de minerva”;
- Maria Luiza de Moraes (Partido Democrático Social – PDS) – 1º vice-presidente da Comissão e líder do governo no Legislativo. Representava os interesses do Executivo;
- José Felipe da Silva (Partido da Renovação Nacional – PRN) – 2º vice-presidente da Comissão e compunha o bloco de situação;
- João de Deus (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) – secretário-geral da Comissão e líder da bancada peemedebista. Era do bloco de oposição;
- Luiz Sefair (Partido Liberal – PL) – secretário-adjunto da Comissão e não integrava nenhum dos blocos existentes na Câmara;
- Marcos Pinto (PMDB) – relator da Comissão e fazia parte do bloco de oposição;
- José Carlos Gal de Castro (Partido Trabalhista Brasileiro – PTB) – sub-relator e líder deste Partido. Era de situação;
- Geraldo Pereira (PFL) – do bloco de situação;
- Vicente de Paula Oliveira (PFL) – vice-presidente da Câmara e do bloco de sustentação ao prefeito;
- Márcia Bejani/Partido (PRN) – primeira-dama do município e do bloco de situação;
- Leopoldo Tristão (Partido Socialista Brasileiro – PSB) – compunha o bloco de oposição;

- Natanael Elói do Amaral (PT) – do bloco de oposição, apresentou propostas, na sua maioria, para garantir a participação popular em todos os níveis de decisão;
- Wilson Novaes (Partido Democrático Trabalhista – PDT) – integrava o bloco de oposição e foi recordista na apresentação de emendas ao anteprojeto, que totalizaram 148.

Com esta composição explicita-se que existia uma relação de forças entre posições conservadoras, governistas; e as de vanguarda, de oposição, comprometidas com os movimentos organizados da sociedade. Esclarece-se que existia determinado equilíbrio nesta relação, considerando-se que 06 vereadores integravam o bloco de situação; 05 o da oposição e 01 se colocava como “independente”. Ressalta-se que no depoimento da Vereadora Cidinha Louzada (PMDB) foram referenciadas estas ponderações:

“Naquele momento foi criado o bloco progressista formado por mim, Natanael, Leopoldo Tristão, Wilson Novaes, Marcos Pinto e João de Deus. Este bloco tinha como foco trabalhar com os movimentos sociais, a gente colocou como prioridade a saúde, a educação, a questão do servidor, já que o sindicato deles era ativo e estavam sendo discutidas questões do município. A questão do meio ambiente, do negro e da mulher foi pouco discutida. Existia uma corrente conservadora e uma mais progressista, o bloco progressista foi muito importante, pois para o vereador sozinho as coisas são mais difíceis, se você levar o projeto para o lado individual não faz nada, mas quando o projeto passava a ser de um bloco fica mais fácil. Era interessante por que cada um de nós do bloco tinha afinidade com as pessoas do outro bloco e essa afinidade fazia com que fosse aprovado algo que a gente defendia. Eu tinha uma relação de muita afinidade com a Maria Luiza e isso foi muito importante por que através dela a gente conseguia os votos dos outros vereadores. Eu acho que o mandato não teria sido diferente para ninguém, se não fosse o bloco progressista Ficam na memória de todos nós, os gritos e barulhos da plenária, foi fantástico”.

Esclarece-se que o Poder Executivo não participava de maneira ativa no processo, não agia diretamente a não ser através dos seus correligionários na Câmara Municipal. Esta constatação foi revelada por Marcelo Frank do Nascimento (representante do Sindicato dos Engenheiros):

“O prefeito Alberto Bejani, na época, não tinha muita experiência administrativa, nem política. Ele, intuitivamente, respondia as coisas que eram perguntadas sobre o processo constituinte municipal, mas ele delegava muito essa tarefa aos seus representantes lá na Câmara que, na época, a grande expressão que ele tinha no Legislativo era a professora Maria Luiza Moraes. Então, a Maria Luiza interpretava o que era correto para o poder Executivo, como porta-voz do Executivo, mas eu não sentia presença do poder Executivo na pessoa do prefeito.”

Também reproduzindo aquele momento e o grau de intervenção da Prefeitura na discussão, Gabriel dos Santos Rocha (UNIBAIRROS) chama a atenção para a postura do Prefeito diante do Poder Legislativo:

“Os vereadores foram eleitos em 1988 e muitos já na campanha defendiam propostas para a Lei Orgânica. Foram um processo de garantir maior transparência, de ampla participação da sociedade a partir de emendas, de debates, grupos temáticos. Era uma câmara muito conservadora, havia um prefeito muito conservador que não se preocupava com a importância desse processo. Ele via a câmara como um campo de disputa política. Ele não via a importância da participação da sociedade naquele processo.”

Esclarece-se que alguns vereadores tinham uma linha político-partidária mais bem definida, enquanto outros agiam de acordo com o seu pensamento, sem uma linha ideológica clara, embora refletissem a correlação de forças existente na sociedade expressa entre classes dominantes e subalternas.

A falta de entendimento e de busca de consenso, somada a atitudes voluntárias nos vereadores que se manifestavam de direita ou de esquerda, foi mencionada no depoimento pelo Vereador Romilton Faria (PFL) – Presidente da Comissão de Sistematização da CMJF:

“Eu entendo que, se hoje fosse eu participar de uma Comissão da Lei Orgânica, eliminaria quase que a metade do número de artigos e parágrafos, porque eu acho que você tem que dar um norte e não ficar com aquelas minúcias e ‘picuinhas’ partidárias em uma Lei maior. E nós passávamos por um período de muita distinção partidária que hoje a gente percebe que não existem mais, se revelam todos no mesmo patamar, Democratas, PMDB, PT, e etc. e tal, mas na Constituição Municipal da época foi muito clara essa divisão, muito clara mesmo, e o que não se deve existir quando se fala de uma Lei superior [...]”

Essa dicotomia ficava nítida e se mostrava mais presente por considerar projetos distintos para a sociedade juizforana: o que defendia mudanças substanciais na perspectiva de se vislumbrar caminhos para emancipação política; e outro que defendia a manutenção do *status quo*. Apresenta-se o depoimento da Vereadora Cidinha Louzada (PMDB), que registra um desses momentos:

“Também me lembro de que maior briga foi com relação a responsabilidade do prefeito, por que nós estávamos criando a autonomia da Câmara, estávamos criando o formato de responsabilidade e fiscalização e naquele momento devido as denúncias isso não interessava ao prefeito. Isso foi uma grande ação, ele tinha prazo para prestar contas se não poderia ser cassado. Você imagina uma Lei Orgânica falando que o prefeito poderia ser cassado. Naquele momento, eles não queriam que isso passasse e só passou devido a pressão popular. Isso foi um diferencial para nós, pois nos anos seguintes nós trabalhamos a partir do que estava definido em lei.”

Essa contradição ficou demonstrada quando se compara: o que foi referenciado por esta Vereadora e o que manifestou o Vereador Romilton Faria (PFL), considerando-se o depoimento do Vereador Wilson Novaes (PDT):

“As emendas mais populares surgiram através do Natanael, enquanto representante do PT, e, eu, enquanto representante do PDT. E fizemos também os projetos mais populares para a Câmara. A nossa Lei Orgânica teve uma contribuição popular muito marcante devido a esse processo que a gente fazia que era ir para os bairros; a gente discutia e conseguia trazer para a Câmara cinquenta, cem pessoas que nos apoiavam. E foi um momento diferenciado que, até 1988, poucas pessoas tinham acesso. Mas devido ao grupo de vereadores que estavam na Câmara sem conhecimento político dificultou muito. Eu creio que se nós tivéssemos vereadores com um pensamento político eficiente, entendendo qual era a função de um vereador, nós tínhamos apresentado coisas melhores”.

Ressalta-se que nem todos vereadores comungavam desse pensamento, pois existiam outras visões, como o identificado no depoimento da Vereadora Maria Luiza de Oliveira (PDS), que compreendia:

“Na época os vereadores trabalhavam muito entrosados, a questão partidária foi colocada em enésimo plano, que quero dizer que nem a situação impôs a suas idéias nem a situação impôs as suas não tínhamos a intenção de proteger ninguém nem prefeito, nem ex-prefeito. Os vereadores pensavam na população de Juiz de Fora, na cidade, com a intenção de elaborar a melhor lei de Juiz de Fora, nós partimos do nada, quem revisa hoje já tem uma base, nos partimos do nada. Os vereadores daquela época deixaram de lado a questão partidária, ideológica, de situação e oposição para visar uma legislação que fosse melhor para cidade.”

Verifica-se que era inevitável a busca de consenso, considerando-se a determinação regimental visando a elaboração da LOM, e, por conseguinte, cada um de seus artigos, só poderia ser aprovado desde que houvesse a votação favorável por maioria absoluta (no mínimo 2/3 dos votos dos vereadores, o que representava 13 votos do total de 19 vereadores), e que a Presidência só votaria em caso de empate, posição que nesta situação, não poderia ocorrer. Ressalta-se que esforços foram feitos em direção a um entendimento principalmente, nas questões mais polêmicas, até porque existiam prazos formais para conclusão dos trabalhos – 06 meses – e estes eram exíguos.

Informa-se que em diversas situações visando que determinada proposta de cunho democrático ou que auferisse a participação popular na gestão pública, fosse aprovada sem consumir horas de debate e desgastes entre os blocos constituídos, foram identificadas como estratégias: pressão popular no plenário da Câmara; ou intervenção do Fórum nas Comissões Temáticas; ou até mesmo individualmente, nos gabinetes de cada vereador.

A reprodução daquele momento foi expressa no depoimento de José Luiz de Oliveira (Presidente do SINSERPU-JF), mostrando claramente o envolvimento de setores organizados da sociedade com os vereadores:

“Até aquele momento de 1988, a Câmara era muito distante dos trabalhadores, do povo. E a partir daquele ano e em 1990 quando a Lei Orgânica foi escrita, é que houve uma participação mais intensa da comunidade, do Conselho de Saúde, dos sindicatos (que quando tinham que fazer greve, recebia o apoio da Câmara). Foi muito boa essa relação dos sindicatos, dos servidores especialmente com a Câmara; e essa participação na Lei Orgânica foi fundamental.”

Também cabe explicitar que o Fórum do Movimento Sindical e Popular poderia indicar três membros para participar das quatro Comissões Temáticas (Quadro 01) e que seria formada uma Comissão para auxiliar nos trabalhos.

Quadro 1 – Composição das Comissões Temáticas

Comissão	presidente	relator	membros	Suplentes
a*	Wilson Novaes(PDT)	Romilton Faria (PFL)	José Mauro Krepp (PFL) Natanael Amaral (PT) Geraldo Pereira (PFL)	Cidinha Louzada (PMDB) João A.Oliveira (PRN)
b**	Cidinha Louzada (PMDB)	Márcia Bejani (PRN)	Vicente P.Oliveira (PFL) José Carlos G. Castro (PTB) Maria Luiza Moraes (PDS)	Natanael(PT) Leopoldo Tristão(PDT).
c***	João Deus (PMDB)	José Reis Oliveira(SINSERPRU)	Lourival Toledo (PTB) João Assis Oliveira (PRN)	José M. Krepp (PFL) Romilton Faria (PFL)
d****	Luiz Sefair (PL)	Laudelino Schettino(PFL)	Marcus Pinto (PMDB) José Felipe Silva (PRN) Leopoldo Tristão (PSB)	Wilson Novaes (PDT) Vicente P.Oliveira (PFL)

Fonte – Câmara Municipal de Juiz de Fora

a*- Ordem Econômica, Finanças e Orçamento;

b**- Administração Municipal, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;

c***- Ordem Social e Segurança Pública;

d****- Organização dos Poderes Executivo e Legislativo.

Destaca-se que as mencionadas Comissões ficaram encarregadas de receber propostas e sugestões para a elaboração da LOM, apresentadas por parlamentares, populares e entidades, além de realizar audiências públicas e elaborar, cada uma, um anteprojeto parcial de Lei Orgânica sobre tema específico de sua competência, para encaminhar à Comissão de Sistematização.

Com relação ao prazo para conclusão dos trabalhos, estabelecido pela CF/88, referencia-se que correspondia a seis meses³, em termos legais.

O consolidado dos anteprojetos apresentados pelas Comissões Temáticas apresentava cinco títulos subdivididos em: Do Município; da Organização dos Poderes; Das Finanças Públicas; Da sociedade; e, Das Disposições Gerais e Transitórias, integrados por 240 artigos no seu texto-base, e 18 artigos nestas Disposições.

Ao texto inicial proposto pelas Comissões Temáticas e resumido pela Comissão de Sistematização, foram apresentadas 440 emendas pelos vereadores e 13 por emendas de iniciativa popular. Como somente 06 alcançaram o número de assinaturas necessárias (1.500) para apresentação de emendas populares, e as 07 foram apresentadas individualmente por vereadores em nome do Fórum do Movimento Sindical e Popular.

Como elucidação apresenta-se emendas de autoria de vereadores:

- a- Wilson Novaes (PDT) - antes do término do mandato, o prefeito deverá entregar relatório sobre a situação administrativo-financeira da cidade; criação do Conselho da Cidade visando o desenvolvimento econômico e progresso social; elaboração de Lei de Desenvolvimento Urbano; áreas de posse urbanas serão urbanizadas e legalizadas em 12 meses;
- b- João de Deus (PMDB) - o exercício direto do poder pelo povo através de plebiscito, referendo, iniciativa popular etc.;
- c- Lourival Toledo (PTB)- reserva de cargos no serviço público para pessoas com deficiência;
- d- Romilton Faria (PFL) – fixar tarifas dos serviços públicos, ouvido o Conselho Comunitário Municipal;

³ 06/10 - Instalação Solene da Assembléia Municipal Constituinte.

10/10 a 20/10 - Vota-se o Regimento Interno, delibera sobre a Mesa Diretora dos trabalhos, formam-se as Comissões Temáticas e de Sistematização.

21/10 a 03/11 - As Comissões Temáticas receberão sugestões e propostas dos parlamentares, das entidades e da população.

04/11 a 13/11- As Comissões Temáticas elaborarão e votarão suas partes do - Anteprojeto da LOM

14/11 a 13/11- O relator da Comissão de Sistematização recebe os anteprojetos das Comissões Temáticas, consolidando-as, apresenta-os ao conjunto dos Vereadores e os publicam.

19/11 a 28/12 - A Comissão de Sistematização receberá emendas dos constituintes e as emendas populares.

29/12 a 03/01 - O relator da Comissão de Sistematização consolidará as emendas recebidas e as apresentará ao conjunto da Comissão de sistematização para debate e votação.

04/01 a 18/01 - A Comissão de Sistematização debaterá e votará a 1ª versão do projeto de LOM

19/01 a 02/02- Prazo para recebimento das emendas dos Constituintes.

03/02 a 05/02- O Presidente, após ordenamento das emendas, publicará o projeto e as emendas apresentadas.

06/02 a 07/03 - Discussão e votação em plenário do projeto e das emendas.

08/03 a 09/03 - O relator da Comissão de Sistematização apresentará a redação final para a votação em 1º turno.

10/03 - Votação em 1º TURNO.

20/03 - Votação em 2º TURNO.

22/03 - PROMULGAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA.

- e- Geraldo Pereira (PMDB) - a administração municipal prestará assistência técnica às pessoas de baixa renda para projetos e execução de construções;
- f- Natanael Eloi do Amaral (PT) - o voto será sempre público nas deliberações da Câmara; 1% dos eleitores poderão solicitar plebiscito em questões relevantes do município; imposto progressivo para o cumprimento da função social da propriedade;
- g- Cidinha Louzada (PMDB) - realização de Assembléias Populares pela Câmara Municipal.

Esclarece-se que das emendas dos vereadores que apontavam para a questão da participação popular nas diversas instâncias de decisão do município, 21 foram rejeitadas porque não alcançaram o quórum mínimo de 07 votos na Comissão de Sistematização.

Também é importante esclarecer que dispositivos como: instituir a defensoria do povo; que criava o Conselho Orçamentário; e que previa a realização de sessões públicas e a livre manifestação do público durante as mesmas, foram vetados. Além destas foram vetadas outras emendas, embora permaneçam como objeto de discussão acalorada em plenário e de mobilização por parte da opinião pública, como: ampliar o total de vereadores passando de 19 para 21 (Laudelino Schettino – PFL); não seria permitida remuneração ao vereador que participasse de reuniões extraordinárias (Natanael do Amaral – PT); os subsídios de Prefeito, Vice e Vereadores não poderiam ultrapassar em periodicidade e índice ao menor reajuste do funcionalismo público municipal (Natanael do Amaral - PT).

Reitera-se que o Fórum do Movimento Sindical e Popular apresentou 13 emendas populares referenciadas: à democratização da Câmara com a criação de mecanismos de participação popular como a possibilidade de apresentação de projetos de lei de iniciativa popular no Legislativo Municipal, desde que fosse subscrito por 5% dos eleitores; à criação de Conselhos de participação popular, como a emenda popular sobre saúde pública, que considerava o Conselho Municipal de Saúde – CMS -, como instância de decisão, responsável pela formulação, avaliação, gestão e controle da política municipal de saúde.

Cabe elucidar ainda que este Fórum apresentou outras temáticas que substantivaram a discussão e elaboração de propostas como: acesso dos cidadãos à informação sobre os atos da administração pública, educação, direitos dos portadores de deficiência, ciência e tecnologia, direitos das mulheres, direitos do funcionalismo, proibição de que o fundo de previdência da Câmara fosse financiado com recursos públicos, exercício do direito de propriedade como função social, cultura, direitos do negro, saúde pública, orçamento e sistema tributário.

Acresce-se que a inclusão de análise sobre demandas apresentadas pela sociedade tem significação especial. Interessa observar o viés da macro-política existente na configuração da

sociedade da época, e a micro-política local, as aspirações do contexto social local. Existe sentimento de defesa de interesse de classe, não orgânico e sistematizado, com uma determinação corporativa, manifestada por diversos depoimentos durante o processo de discussão e elaboração da LOM. Diversas formulações apresentadas reproduzem e refletem conquistas alcançadas na CF/88, replicadas na Constituição Estadual.

Insera-se nesse bloco, por exemplo, questões relacionadas aos direitos dos portadores de deficiência, a função social da propriedade e as políticas sociais de educação, saúde e assistência social. Algumas resultam de iniciativas de grupos de interesses locais mais organizados. Considera-se nessa condição, por exemplo, a questão relacionada com a ciência e tecnologia, proveniente de uma melhor articulação e ascendência do movimento sindical dos engenheiros no Fórum. Outro exemplo relaciona-se à questão ambiental, visto que grupos ambientalistas se movimentaram para assegurar nas Disposições Transitórias a preservação de áreas no espaço urbano. No depoimento da Vereadora Maria Luiza de Oliveira (PDS) encontra-se a explicitação de que:

“Com relação à consciência ecológica, por exemplo, a participação popular foi fabulosa, a população brigou mesmo por essa questão pela preservação do meio ambiente, preservação da mata do krambeck, do morro do cristo, do parque da lajinha, represa Dr. João Penido, de São Pedro. E houve uma receptividade muito grande dos vereadores e de todo mundo, era uma experiência nova.”

Informa-se também que outras são típicas de *lobbies* localizados como: funcionalismo público municipal que acabara de organizar seu sindicato; as mulheres que se reuniam no em igreja católica; e os negros que se viam representados por dois vereadores.

No depoimento de José Luiz de Oliveira (Presidente do SINSERPRU/JF) verifica-se a referência desse envolvimento, ao argumentar que:

“Em 1990, eu era presidente do Sindicato dos Servidores Municipais, e nós tínhamos criado o sindicato no final de 1988, e então estava todo mundo animado, a direção animada. E com a Constituição nova de 1988, com o sindicato também criado no final de 88, começou a Lei Orgânica, com os vereadores junto a Câmara que existia naquela época; nós tínhamos fortes aliados nesse período. E essa relação fez com que a gente ficasse muito próxima dos vereadores.”

Amplia-se o conhecimento desta situação com a explicitação de Marcelo Frank do Nascimento, integrante do Fórum do Movimento Sindical e Popular, que expressa:

“A militância dos movimentos sociais e sindicais de juiz de Fora tentou reproduzir ao nível de município, o que houve ao nível de país no processo constituinte. Mas o processo constituinte a nível nacional foi muito mais

rico, muito mais denso, mas foi um rebatimento dentro das nossas possibilidades; mas sempre com as mesmas pessoas. Juiz de Fora tem um “grupinho” que fomenta sempre as coisas aqui; quase sempre são as mesmas organizações. Mas eu considero que foi um movimento rico sim. Não saiu do jeito que a gente queria que fosse tão solidário; houve uma certa competição, certos atritos”.

Destaca-se que algumas categorias se fizeram presente, como a dos professores e a dos funcionários públicos, considerando-se a natureza das demandas que as especificam. Depara-se no depoimento de José Luiz de Oliveira (Presidente do SINSERPRU) com a manifestação de um fato concreto da atuação corporativista deste Sindicato junto à Câmara Municipal:

“Conseguimos também, no capítulo referente aos servidores, avançar em várias questões que só eram possíveis através de acordos. E recentemente, quando a Lei Orgânica foi atualizada, a direção do sindicato de hoje participou da mesma forma que nós participamos naquela época. E também a nossa participação, a participação dos diretores do sindicato (eu, Rogério, Alfeu, Beth, Nilcéia) era durante o dia inteiro; alguém ficava de plantão na Câmara para garantir que aquela reivindicação que a gente estava fazendo, para se colocar no capítulo referente aos servidores públicos, ficasse garantido. E foi uma luta intensa, mas uma luta que valeu a pena, e fez com que outros diretores continuassem a luta, às reivindicações e às conquistas. E a gente espera que essas conquistas permaneçam por muito tempo. Na minha opinião, a Lei Orgânica do nosso município é bastante democrática, porque foi uma construção de várias mãos. Foram os vereadores e os trabalhadores que tiveram participação”.

Destaca-se que ocorreu predomínio dos grupos de interesse em questões corporativas e localizadas, o que era prenúncio das ações neocorporativas que, posteriormente, vieram a se estabelecer com a instalação e o funcionamento dos Conselhos de Direitos. A explicitação do que foi apresentado por Marcelo Frank do Nascimento (um dos representantes do Sindicato dos Engenheiros – MG no Fórum) aborda essa questão, referindo-se que:

“Esse Fórum é que organizou a maior parte desse processo embora houvesse um nível de envolvimento das pessoas dos grupos de interesse; não deixou de ter essa dimensão corporativa o que dizia respeito à educação, o pessoal do sindicato de professores de Juiz de Fora estavam puxando mais para a emenda que dizia respeito a educação. Nós do sindicato dos Engenheiros patrocinamos o que dizia respeito a ciência, tecnologia, transportes e reforma urbana. Então, era muito dentro da nossa especialidade. E assim foi, o pessoal do movimento negro também foi inserido nos interesses desse segmento. Eu lembro que o UNIBAIRROS, na figura do Biel, também tentava trazer outras discussões sobre a questão da parte da organização dos Poderes; tinha uma emenda nesse sentido também, pensando mais nessa questão do Executivo com o Legislativo e pensando na questão orçamentária, financeira. Eu percebi que o pessoal estava focado nisso, nos interesses dos grupos. E assim, embora houvesse um compromisso de todos por respaldarem a luta pela coleta de assinaturas, na prática, cada um puxou para sua emenda popular”.

Esclarece-se que seja qual fosse à forma encontrada ou o caminho desejado, muitas vezes sem uma metodologia consistente, o resultado e o produto final sinalizavam avanços nas conquistas democráticas e no caráter progressista do desenho do arcabouço jurídico do novo contrato social. Cabe mencionar o depoimento de Marcelo Frank do Nascimento (um dos representantes do Sindicato dos Engenheiros – MG no Fórum) que sinaliza::

“Eu acho que as emendas populares no processo constituinte municipal conseguiram a grande meta de colocar os temas em debate e inserir na Lei Orgânica, talvez não como a gente gostasse, mas se não tivessem existido, esse temas, talvez, nunca entrariam na Lei Orgânica Municipal; a questão do transporte, do solo urbano, a questão das ciências e tecnologia”.

Acresce-se a sintetização das Temáticas propostas e responsáveis por emendas populares (Quadro 02) que possibilita e facilita perceber e conhecer contribuições que foram reconhecidas como fundamentais para a elaboração da LOM/1990.

Quadro 02- Temáticas propostas e responsáveis por emendas populares

TEMAS	RESPONSÁVEIS
Educação	SINPRO-JF/DCE/APES
Ciência e Tecnologia	CDDH/Sindicato dos Jornalistas/Sindicato do Trabalhadores das ECT
Mulher	UNIBAIRROS/Associação da Mulher Juizforana/Centro da Mulher Mineira
Direitos da PNE	CDDH/SINPRO-JF/UNIBAIRROS
Direitos do Funcionalismo	SINSERPU-JF/SINPRO-JF/Sindicato dos Bancários
Proibição do Município de Criar Previdência da CMJF	AAPMF-DRF-JF/Associação dos Aposentados do SINDAS- ASAS/Associação dos Funcionários Aposentados do BB AAFB
Serviços Públicos	Vereador Wilson Novaes - PDT
Direitos da Mulher	Vereador Wilson Novaes - PDT
Direito do Negro	Vereador Natanael do Amaral - PT
Saúde Pública	Vereador Natanael do Amaral - PT
Orçamento e Sistema Tributário	Vereador Leopoldo Tristão - PSB
Democratização do Legislativo	Vereador Natanael do Amaral- PT
Referendo/Projetos de Lei de Iniciativa Popular	Vereador Natanael do Amaral - PT

Fonte – Câmara Municipal – Processo de Elaboração da LOM/1990.

A particularização de algumas das propostas apresentadas pelo movimento popular merece ser apresentada, como: direitos do negro - repúdio a qualquer forma de discriminação; da inclusão nos currículos escolares de 1º e 2º graus da história da formação étnica; cassação de alvará de funcionamento de bares e similares que praticarem atos racistas.

No que concerne à proposta popular de emenda ao orçamento e sistema tributário, destaca-se: a criação do Conselho Orçamentário, tripartite com representação do Executivo,

do Legislativo e entidades representativas dos trabalhadores; a obrigatoriedade de que as contas do município ficassem por 60 dias à disposição de qualquer contribuinte; afirmação de que o município deteria no mínimo 51% das ações das empresas de economia mista.

Quanto à emenda relativa aos serviços públicos, identifica-se: uma lei específica deveria regulamentar a metodologia de cálculo tarifário dos serviços públicos; e, os percentuais máximos do salário mínimo que cada tarifa de serviço público poderia alcançar.

Ressalta-se que muitas das propostas devem ser interpretadas no campo das intenções e que em muitos dispositivos observa-se ilegalidade e inconstitucionalidade. Reitera-se que este era um momento em que a sociedade civil organizada se encontrava ávida por participar ativamente da vida pública e exercer plenamente o controle social. No depoimento da Vereadora Cidinha Louzada (PMDB) encontra-se referência sobre o significado dos envolvidos e dos participantes nas ações voltadas para a elaboração da LOM/1990:

“Na história da Câmara foi a 1ª vez que vi tanta participação popular. Não tinha nenhum dia que a gente ia fazer plenária que a Câmara não estivesse cheia, sempre foi muito movimentada. Tinha a participação das associações de bairros e os presidentes tinham grande participação, pois sabiam da importância do que estava sendo feito. O Sindicato dos Engenheiros teve grande participação a partir da discussão do código de postura, naquela época.[...] Foi um processo democrático, com participação. Foi muito legal os movimentos que ocorriam fora do plenário, com a participação das pessoas, muitas vezes nós fomos a lugares para discutir”.

Esclarece-se que esta posição nem sempre contou com a unanimidade. E que contraditoriamente, para Gabriel dos Santos Rocha (Biel - representante do UNIBAIRROS), a participação da população no processo esteve aquém das necessidades do trabalho. Este entrevistado menciona também que a Mesa Diretora da Câmara Municipal se comprometeu em criar um programa de rádio que divulgasse a LOM e estimulasse à participação (que foi inclusive previsto no Regimento Interno no seu art. 20) o que não ocorreu e que comprometeu de certa maneira, o processo de sensibilização para a mobilização da sociedade. Além destas manifestações encontra-se no depoimento do Vereador Leopoldo Tristão (PDT) explicitação da dificuldade de viabilizar propostas e de se garantir a participação popular:

“Teve uma participação popular, mas eu não diria que ela foi intensa. As entidades, [...] os sindicatos dos metalúrgicos, dos engenheiros e os outros sindicatos participaram ativamente, fizeram, através dos vereadores, as suas proposições mas que muitas vezes eram torpedeados [...]”.

Informa-se que o processo de elaboração da LOM contou com impasses, entre os quais menciona-se: representantes do Fórum do Movimento Sindical e Popular e a Comissão Pró-

Central de Movimentos Populares, denunciaram ao jornal Tribuna da Tarde (29.11.1989), que a Mesa Diretora da Constituinte não estava cumprindo o Regimento Interno, aprovado pelos vereadores, em alguns dos dispositivos, em especial os que visavam garantir a participação popular neste processo. Ressalta-se que alguns aspectos questionados relacionavam-se a não divulgação oficial sobre trabalhos desenvolvidos e ao trabalho do relator, o Vereador Marcus Pinto (PMDB), por este não ter explicitado as razões de vetos às emendas populares.

O Presidente da Constituinte, Laudelino Schettino explicou que o texto não teria sido publicado na íntegra nos jornais devido a extensão (mais de 200 artigos). Em entrevista coletiva à imprensa (TRIBUNA DA TARDE, 30.11.1989), os Vereadores Marcos Pinto (PMDB); João de Deus (PMDB) e Romilton Faria (PFL) -, - Relator, Presidente e Secretário da Comissão de Sistematização, respectivamente, responderam às críticas feitas pelo Fórum do Movimento Sindical e Popular ao anteprojeto elaborado por esta Comissão.

O Vereador Romilton Faria (PFL), responsável pelas maioria das explicações, reagiu às críticas sobre o descumprimento do Regimento Interno, mencionando que:

[...] inclusive, quando o anteprojeto ficou pronto foi publicado nota oficial na imprensa, dizendo que o documento estava à disposição das entidades populares. Isto, além de termos enviado cópias para algumas,, sendo que outras nos procuraram para tomar conhecimento do texto. Este anteprojeto, inclusive, deverá ser publicado pela Câmara Municipal, na íntegra na imprensa local nos próximos dias. (TRIBUNA DA TARDE, 1989, p.3).

Este Vereador também argumentou que a maioria das emendas encaminhada para a Sistematização, foi aproveitada e que em momento algum adotou comportamento autoritário:

Acontece que muitas das sugestões não poderiam ter sido inseridas no anteprojeto, porque eram específicas para Leis Ordinárias, ou Transitórias da Câmara Municipal, e não para a Lei Orgânica. Inclusive, muitas propostas já constam das Constituições Estaduais e Federais, ou então eram inconstitucionais. Agora, sugestões que não foram aproveitadas ainda podem ser enviadas para a Lei Orgânica em forma de emendas populares ou emendas dos próprios vereadores, porque até então a nossa obrigação era sistematizar as propostas e não apenas juntá-las, formando o **anteprojeto** da Lei Orgânica. Foi neste sentido, que nos reunimos no fim de semana justamente com João de Deus - PMDB, Marcus Pinto -PMDB e Laudelino Schettino- PFL, que é presidente da Constituinte para sistematizar as propostas e oferecer aos vereadores. Para este trabalho, chegamos mesmo a convidar todos os 13 vereadores que fizeram parte da Comissão de Sistematização, mas somente nós comparecemos à Câmara Municipal. (TRIBUNA DA TARDE, 1989, p. 3).

Informa-se que conforme publicação do jornal Tribuna da Tarde, que após esse impasse, a Comissão de Sistematização em 18.01.1990 realizou a última sessão de votação das emendas ao anteprojeto, seguido o Regimento Interno. Em 02 semanas, ocorreram as

discussões e votação das mais de 400 emendas apresentadas ao anteprojeto, incluindo cerca de 240 artigos. Entre estas emendas 06 emendas populares, conseguiram reunir mais de 1500 assinaturas entre o eleitorado local.

Informa-se que o Fórum distribuiu panfletos pela cidade visando cobrir a lacuna de mobilização assumida pelo Poder Legislativo, utilizando a expressão “Constituinte sem povo não cria nada de novo”. O envolvimento ocorreu alguns momentos, com elevada participação popular, como nas discussões relativas ao transporte público coletivo. Mas se esta participação não foi a esperada destaca-se que ocorreu intensa mobilização de setores organizados da sociedade civil, como Sindicatos, associações de moradores, entidades de defesa de direitos, em torno o Poder Legislativo, representando fato inédito. Estas elucidações também integram o depoimento da Vereadora Maria Luiza de Moraes (PDS) que revela:

“A Lei Orgânica foi uma experiência fabulosa vivida pela Câmara, em todos os tempos. Até então, a maior lei e a mais importante, surgiu para cumprir uma determinação de que os municípios teriam que elaborar uma lei orgânica até dois anos após a promulgação da Constituição de 1988. A experiência foi fantástica, pois a Câmara se mobilizou em todos os sentidos, os vereadores se dividiram em comissões especiais para tratar de assuntos mais importantes, que deveriam constar na Lei Orgânica e a participação popular foi importante.”

Também é relevante mencionar que o Fórum do Movimento Popular e Sindical, em 22.01.1990, realizou reunião para avaliar o trabalho de elaboração da LOM e traçar o plano de atuação junto aos vereadores, para garantir nas próximas etapas de votação a permanência dos dispositivos aprovados e tentar convencer os parlamentares da importância de alguns, que foram rejeitados. A notícia veiculada expressa a significação do Fórum e da LOM:

Os participantes do Fórum argumentam que a Lei Orgânica pode ser um instrumento de democratização da informação, possibilitando que a população tome conhecimento de muitos princípios e prerrogativas constantes na Constituição Federal, como nos casos de direitos de cidadania junto ao Executivo [...] Embora já sejam asseguradas pela Lei Federal, são ignoradas pela maioria da população: mas, o Fórum entende que tratando-se de Lei Orgânica do município e de vereadores, a relação é mais próxima e o que está sendo elaborado tem melhores condições de ser acompanhado pela população [...] (TRIBUNA DA TARDE, 23.01.1990, p. 3).

Apresenta-se que este Jornal divulgou a aprovação da LOM que ocorreu, em primeiro turno e por unanimidade (TRIBUNA DA TARDE, em 22.03.1990) a LOM foi aprovada em primeiro turno por unanimidade, após divergências entre os dois blocos existentes no Legislativo. Esclarece-se que os vereadores aprovaram a inclusão de artigos que foram alvo das discussões, como: estabilidade de servidores de autarquias e empresas públicas;

prerrogativa do prefeito em emendar esta Lei; e regulamentação do transporte escolar.

O depoimento de Marcelo Frank do Nascimento (um dos representantes do Sindicato dos Engenheiros – MG no Fórum) informa sobre a interferência deste Fórum, qualificando-a como decisiva, argumentando que:

“A Lei Orgânica do município, embora seja do conhecimento de um público bem restrito, nós conseguimos, enquanto movimento social e sindical, interferir nisso. Tem o nosso dedo nisso, a nossa assinatura na composição dela. Então, não tem como se negar isso na história; porque a gente pode ter essa falha da falta de uma maior profissionalização do nosso movimento social e sindical, enquanto movimento unificado. As organizações até cuidam da sua parte funcional, mas sempre se põe um desejo, que nunca se concretizou, de um espaço de articulação maior do movimento social e sindical, mas com a capacidade de ser um interlocutor dentro do poder Executivo e Legislativo.”

Também merece destaque a manifestação do Relator Marcus Pinto (PMDB), que na primeira votação do 1º turno, em 08.03, absteve-se de votar: *“O consenso é mais equilibrado quando a pluralidade de idéias é mais genérica [...]”* afirmando: *“[...] o momento político nos convida a encontrar a estrada da convergência. Não esqueçamos-nos que ceder no específico pode garantir resultado no geral. O que se cede hoje pode ser conseguido no futuro”*.

Informa-se que os Vereadores Luiz Sefair (PL), Cidinha Louzada (PMDB), João de Deus (PMDB), Wilson Novaes (PDT), Natanael Amaral (PT), Leopoldo Tristão (PSB) e Lourival Toledo (PTB) que votaram contra o projeto, na primeira votação acima referida, apresentaram justificativa de voto, expondo como argumentação de que a decisão de votar contra o projeto ocorreu porque não contemplava

“o interesse maior da sociedade juizforana, posto que, cerca de quarenta e oito itens representativos dos avanços sociais que haviam sido assegurados nas fases anteriores de votação, inexplicavelmente, não contaram com o apoio de um grupo de vereadores que, de forma sectária, pretendeu forçar a aprovação de uma lei retrógrada e inócua”.

Todavia, após impasses ocorreram entendimentos e acordos em torno de quase todos os itens antes excluídos e que passaram a compor a versão final da Lei, que foi referenciado:

“Eliminadas, pois, quase todas as arestas antes existentes, os vereadores, sensíveis aos superiores interesses comunitários, e, com a responsabilidade de seus respectivos votos pessoais, resolveram permitir a aprovação do texto final do projeto de Lei Orgânica, sem embargo de sua determinada disposição de continuar a luta pela conquista dos poucos que, infelizmente, ainda não puderam ser conquistados, apesar do seu exaustivo empenho e da firmeza de suas posições” (TRIBUNA DA TARDE, 23.03.1990, p. 3).

Ressalta-se que após a aprovação da LOM, o Fórum Sindical e Popular, que acompanhou e contribuiu para o trabalho da Assembléia Municipal Constituinte, em 26.03.1990, realizou reunião visando avaliar o projeto desta Lei. O representante neste Fórum Gabriel dos Santos Rocha (UNIBAIRROS) lamentou que não contempladas muitas propostas de democratização das decisões:

É o caso da rejeição da proposta de criação do Conselho Orçamentário, que constava da emenda popular do Orçamento e Sistema Tributário, que não conseguiu reunir 1500 assinaturas necessárias, mas foi encampada pelo Vereador Leopoldo Tristão, que a defendeu em plenário [...] Os mecanismos de participação popular nos poderes Legislativo e Executivo não foram contemplados. Não foram aproveitadas, por exemplo, as proposições que asseguravam as possibilidades de emenda popular à Lei Orgânica, de iniciativa popular de veto a lei, de que 1% do eleitorado pudesse convocar qualquer vereador para prestar esclarecimentos sobre determinado assunto, e de convocação de referendo às emendas à Lei Orgânica. (TRIBUNA DA TARDE, 1990, p.3).

Verifica-se no depoimento do Vereador Leopoldo Tristão (PDT) a avaliação de que:

“No que diz respeito à Lei Orgânica, eu particularmente tive uma contribuição pequena, embora quisesse ter uma contribuição maior, assim como o Vereador Natanael. Todas as proposições de interesse maior para a cidade que nós propusemos, éramos torpediados. Nos setores mais carentes vinham as maiores reivindicações e eu, evidentemente, lutava com todas as forças, mas, infelizmente, vinha aquela forma de impedir que a gente fizesse qualquer coisa pelas comunidades. Foi um período extremamente difícil e isso se refletiu também na Lei Orgânica embora ela tenha surgido sobre o ‘manto’ da administração do Bejani; mas tinha aspectos positivos[...]”.

Manifesta-se que após quase seis meses de discussões, negociações e divergências, em 05.04.1990, Juiz de Fora passou a dispor da LOM, considerada como moderna pela maioria dos vereadores, embora não tenha sido aprovada por unanimidade.

Destaca-se que o Vereador Laudelino Schettino (PFL) esclareceu sobre as ações necessárias visando a continuidade do trabalho, que demandariam esforços dos vereadores pois a legislação complementar e as Leis Ordinárias agilizariam a aplicação da LOM.

Em publicação no jornal (TRIBUNA DE TARDE, 03.04.1990), o Relator Marcus Pinto (PMDB) revelou: “[...] é hora, de se alocar em ação os novos assessores parlamentares, que terão uma longa jornada pela frente. Aliás, está aí uma das justificativas da Câmara para aprovar a resolução que lhes deu origem”. Na sua visão esta fase implicaria mais trabalho do que na elaboração da LOM.

Reitera-se a valorização do texto aprovado, mas reconhece-se que pontos rejeitados eram significativos como: jornada de 06 horas, que acarretou confronto entre a Câmara e a

Administração Municipal. Sobre esta valorização menciona-se que o Vereador Marcus Pinto (PMDB) que trabalhou visando aproximar as duas tendências políticas: – progressistas (que atuavam na oposição) e os moderados (que apoiavam o governo municipal) – afirmou por várias vezes à Tribuna da Tarde, que “[...] no final das contas o projeto atendeu aos interesses da comunidade”.

Informa-se que na solenidade de promulgação da LOM, o Vereador Luiz Sefair (PL) foi o primeiro líder da bancada discursar e solicitou compreensão para com sua decisão qualificada de coerente: não assinou o texto, por ser retrógrado ressaltando e que mais de 70% precisaria de leis complementares para ser aplicado. Sobre a posição do Vereador Wilson Novaes (PDT) revela-se que resolveu assinar a Lei no último momento, apesar de não se sentir satisfeito. Estes dois Vereadores assumiram nos seus pronunciamentos o repúdio à rejeição da Lei, referenciando-se também à extinção da aposentadoria dos ex-vereadores.

Também destaca-se o protesto do Vereador Natanael do Amaral (PT) referenciando-se a não inclusão na Mesa de representantes de entidades, associações e sindicatos, que contribuíram para a elaboração da LOM; reafirmando seu propósito de continuar lutando pelos interesses dessas organizações, em leis complementares, por ser porta-vos das mesmas.

A retomada da referida solenidade exposta no depoimento da Vereadora Maria Luiza Moraes (que representou o PDS, sendo uma das mais aplaudidas, considerando-se a homenagem prestada a todas as pessoas que se envolveram e participaram deste processo) simbolizou a valorização da LOM. Esclareceu que no decorrer da aprovação, a vontade da maioria dos juizforanos prevaleceu e que o conteúdo da LOM atenderia suas necessidades, sentindo-se satisfeita com o resultado:

“[...] me lembro de que o representante do PT, o Natanael Amaral não ficou satisfeito e achou que a participação popular foi aquém do que ele imaginava. Então ele foi à tribuna e fez um discurso dizendo que a Lei Orgânica não era a que ele imaginava, e em seguida eu fui como líder do meu partido e fiz um discurso e rebati o dele, coloquei uma posição diferente da dele. Eu disse que a Lei Orgânica que estávamos aprovando, era a lei orgânica que a Câmara e a comunidade tiveram condições de fazer, então ela era a melhor lei que tivemos e foi democrática sim.”

Retoma-se também que no encerramento desta solenidade o Presidente da Câmara, Laudelino Schettino (PFL) ressaltou a importância do momento vivido, lembrando o período autoritário em que cada município não tinha a liberdade para deliberar sobre seu destino. Frisou a responsabilidade dos vereadores que fizeram e juraram a LOM, e elogiou, especialmente o trabalho do relator Marcus Pinto (PMDB), pela sua dedicação e sucesso. Este reconhecimento também foi expresso pela maioria dos vereadores). Amplia-se estas

explicitações com a lembrança que Schettino (PFL) fez sobre dificuldades enfrentadas e a superação das divergências, uma vez que ocupou a posição de mediador.

Acresce-se outro reconhecimento sobre a LOM, expresso por Geraldellii da Costa Rofino (do Movimento Popular) que valorizou as conquistas, afirmando que:

“A Lei Orgânica representou um avanço também na área dos Conselhos. Foi criado a partir da Lei Orgânica o Conselho Municipal de Saúde, eu sei que tem uma lei federal que regulamenta a criação dos Conselhos, mas, esse processo de mobilização deu forças para gente criar o Conselho Municipal de Saúde, a Secretaria Executiva, a Ouvidoria de Saúde, Conselho de Igualdade Racial, Conselho de Moradia e Conselho de Transporte. Muitos conselhos surgiram nesse contexto. A elaboração da Lei Orgânica em 1990, foi um marco, representou um processo muito rico.”

Considerando-se as manifestações e as notícias veiculadas reitera-se que a avaliação positiva sobre as ações realizadas para a elaboração e aprovação da LOM, significando também avanços: no reconhecimento do papel do Legislativo, das representações da sociedade civil e dos movimentos sociais; e na participação popular, incluindo-se a tomada de decisão e ampliação das relações democráticas.

Outro aspecto a ser evidenciado, refere-se à relação da Câmara com a sociedade, abordado no depoimento de Gabriel dos Santos Rocha (Biel, UNIBAIRROS), que descreve:

“Eu considero que a Lei Orgânica foi um avanço para o processo democrático em Juiz de Fora, graças também a Constituição Federal que estabeleceu muita coisa. A partir da elaboração da Lei Orgânica a cidade passou a ver a Câmara de outra forma. Os vereadores eram vistos como despachantes, a Lei Orgânica e a Constituição estabeleceram uma relação diferente entre a Câmara e o cidadão, principalmente o cidadão organizado que passou a ver a Câmara como um espaço de resolução de problemas coletivos.”

Também, o representante do Sindicato dos Engenheiros - Paulo Roberto de Castro Villela manifestou sobre peculiaridades do processo de elaboração da LOM, reconhecendo:

“Foi um processo de construção da legislação completamente diferente do modo normal de legislar, também por causa disso depois que passou essa fase da constituinte da construção da lei orgânica esfriou a mobilização para esse tipo de participação. Então acho que isso também refletiu na sociedade de hoje que participa bem menos do que naquela época.”

Acresce-se ainda, a manifestação de Willians Lopes de Moraes (UJES), que reitera sobre avanços conquistados com a LOM, esclarecendo o reduzido conhecimento sobre leis:

“A Lei Orgânica foi um avanço significativo para a cidade. É uma pena ainda que seja desconhecida dos cidadãos juizforanos. Quando se fala de leis, os cidadãos só se lembram da Constituição; [...] as leis estaduais e

municipais são desconhecidas, poucos que a conhecem. Por exemplo, sou formado em direito também, e nem nas faculdades de direito você tem acesso a uma discussão sobre as Leis Orgânicas municipais e estaduais.”

Apresenta-se um balanço das propostas aprovadas subdividindo-as na categorias formuladas para este estudo: democracia; participação popular, e direitos sociais.

a. Categoria - Direitos Sociais

Direitos Trabalhistas

Art. 24. Não é permitido nenhum tipo de discriminação no acesso ao serviço público e os seus cargos, nem a existência de diferenciação salarial, em decorrência de sexo, cor, credo, opção político-partidário-ideológica, idade e aos portadores de deficiência, salvo o limite constitucional de idade para a aposentadoria compulsória.

Direitos Trabalhistas para o Funcionalismo Público Municipal

Art. 27. É assegurada às servidoras públicas da Administração direta, Autarquias, Fundações e Empresas Estatais e de Economia Mista, a licença de gestante por 120 dias e lactário, em local apropriado, para amamentar a criança até os 6 meses, permitindo à servidora, a cada 3 horas de trabalho, um intervalo de 30 minutos para amamentação de seu filho.

Art. 28. O Poder Público Municipal garantirá aos servidores, cônjuges e a seus dependentes até quatorze anos, assistência médica e odontológica, também creches e pré-escolas aos filhos e dependentes até os 06 anos.

Política Habitacional

Art. 46. Através de pessoal técnico especializado na área de Engenharia, a Administração Municipal prestará às pessoas de baixa renda assistência em projetos de execução de construções para fins exclusivamente residenciais.

Políticas para as Mulheres

Art. 118. O Município garantirá, nos termos da Lei:

- I - a promoção de políticas que visem à profissionalização das mulheres e assegurem o seu acesso e permanência no mercado de trabalho sem restrição de profissões ou cargos;
- II - o direito de creche aos filhos de servidores do Município.

§ Único. O Município proverá a criação e manutenção de uma entidade para atendimento gratuito, apoio e orientação jurídica aos segmentos marginalizados da sociedade na defesa de seus direitos.

Direitos da Mulher

Art. 124. Compete ao Poder Público prestar assistência integral à saúde da mulher nas diferentes fases de sua vida e garantir a homens e mulheres o direito de determinar livremente o número de filhos, sendo vedada qualquer prática coercitiva pelo Poder Público e por Entidades Privadas.

Política de Saúde

Art. 119. A Saúde é direito de todos e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais, econômicas, ambientais e outras que têm por finalidade a eliminação do risco de doença e de agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção e recuperação, sem qualquer discriminação.

§ Único. O Direito à Saúde implica em condições dignas de trabalho, saneamento, moradia, alimentação, educação, transporte, lazer, informação e participação.

Art. 121. As ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem o Sistema Municipal de Saúde, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - distritalização dos recursos, técnicas e práticas;

II - integridade na prestação das ações de saúde adequadas às realidades epidemiológicas;

Art. 122. O Sistema Municipal de Saúde será financiado com recursos do orçamento do Município, do Estado, da Seguridade Social, da União, além de outras fontes.

§1.º O volume mínimo dos recursos destinados à saúde pelo Município corresponderá anualmente, a 15% (quinze por cento) das receitas municipais, além dos recursos provenientes do Estado e da União.

Art. 125. É dever do Poder Público aumentar a capacidade resolutiva da rede básica de serviço de saúde relativa ao grupo materno-infantil e manter uma educação continuada de profissionais nas atividades de atenção à Mulher e à Criança.

• Política de Educação

Art. 131. A Educação, direito de todos, dever do Poder Público e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

§1.º O Município promoverá a educação pré-escolar e o ensino fundamental e, atendidos estes, o ensino médio, atuando prioritariamente, na zona rural e periferia da cidade.

§2.º O Município envidará esforços no sentido de articular com o Estado e União mecanismos que propiciem cooperação técnica e financeira, de modo a que fique assegurado o atendimento qualitativo da demanda educacional a todos os níveis.

§3.º O escotismo deverá ser considerado como método complementar da educação, merecendo o apoio dos órgãos do Município.

Art. 132. O Poder Público Municipal assegurará, na promoção da Educação Pré-Escolar e do Ensino Fundamental, os seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso, frequência e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias de concepções pedagógicas, filosóficas e políticas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade de ensino público em escolas oficiais;
- V - valorização dos profissionais do ensino, com garantia, na forma da lei, de plano de carreira para o Magistério Público Municipal, com piso salarial profissional e ingresso no magistério público, exclusivamente por concurso público de provas e títulos e regime jurídico para todas as instituições mantidas pelo Município;
- VI - gestão democrática do ensino público na forma da Lei;
- VII - garantia do padrão de qualidade mediante:
 - a) avaliação cooperativa periódica, por órgão próprio do sistema educacional, pelos corpos docente e discente;
 - b) condições para reciclagem periódica dos profissionais do ensino;
- VIII - garantia do ensino básico e a iniciação profissional da criança e do adolescente;
- IX - elaboração do Sistema Educacional de acordo com as necessidades de cada etapa na vida do indivíduo.

Art. 133. A garantia da educação, pelo Poder Público Municipal, se dará mediante:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria,
- II - progressiva extensão da gratuidade do ensino médio, quando houver sido atendida toda a demanda do Pré-Escolar e Ensino Fundamental;
- III - apoio às entidades especializadas, públicas e privadas, sem fins lucrativos, para atendimento ao portador de deficiência;
- IV - cessão de servidores para atendimento às fundações públicas e entidades filantrópicas e comunitárias, sem fins lucrativos, de assistência ao menor carente e ao excepcional, como dispuser a Lei;
- V - atendimento gratuito em creche e pré-escola à criança de até seis anos de idade, com recursos para sua instalação, funcionamento e manutenção;
- VI - oferta do ensino noturno regular adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando no ensino fundamental através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

VIII - supervisão e orientação educacional nas escolas públicas municipais exercidas por profissionais habilitados;

IX - passe escolar gratuito a aluno do sistema público municipal que não conseguir matrícula em escola próxima à sua residência.

§1.º O não oferecimento do ensino obrigatório pela Poder Público, ou a sua oferta irregular, importa em responsabilidade da autoridade competente.

§2.º Compete ao Município, em colaboração com o Estado, recensear os educandos de ensino fundamental e, mediante instrumentos de controle, zelar pela freqüência à escola.

Art. 136. O Município garantirá a inclusão, no programa das escolas municipais, de conteúdos relacionados com:

I - as lutas e a história da mulher e do negro na sociedade;

II - informações acerca dos Direitos da Criança e do Adolescente;

III - conhecimentos básicos de saúde e saneamento.

Educação e Cultura

Art. 151. O Município garantirá a todos o pleno exercício dos direitos de acesso aos bens culturais, apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais, mediante:

I - criação e manutenção de núcleos culturais e de espaços públicos equipados para formação e difusão artístico-cultural; de museu e arquivos públicos que integrem o sistema de preservação da memória do município e de bibliotecas públicas municipais;

II - estímulo às atividades de caráter cultural e artístico;

III - adoção de incentivos fiscais que estimulem as empresas privadas a investir na produção cultural e artística do Município e na preservação do seu patrimônio histórico;

IV - apoio técnico às entidades culturais na realização de seu projetos;

V - preservação de produção cultural juizforana em livro, imagem e som, através do depósito legal de tais produções em suas instituições culturais, na forma da Lei, resguardados os direitos autorais, conexos e de imagem.

§ Único. Será estimulada a aquisição de bens culturais para garantir a sua permanência no Município.

Política de Assistência Social

Art. 158. As ações municipais na área da assistência social serão realizadas com recursos do Orçamento do Município, do Estado, da União e de outras fontes observadas as seguintes diretrizes:

I - descentralização administrativa, segundo a política de regionalização, com a participação de entidades beneficentes e de assistência social, como também de entidades nas áreas social e educacional;

II - participação do povo, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Portadores de Deficiência

Art. 34 - A lei reservará um percentual de cargos e empregos públicos municipais para os trabalhadores portadores de deficiência e definirá critérios para sua admissão.

Art. 45 - O Poder Público Municipal garantirá às pessoas portadoras de deficiência o acesso aos logradouros e prédios públicos e sua circulação nos mesmos, resguardando-se a integridade arquitetônica dos prédios tombados e considerados patrimônio cultural.

§ Único - O Poder Público Municipal penalizará os infratores que obstruírem os logradouros públicos, dificultando a passagem dos transeuntes, especialmente o portador de deficiência.

Art.142 - Município assegurará às pessoas portadoras de deficiência o direito à educação básica e profissionalizante gratuita sem limite de idade.

§ Único - Os professores da Rede Municipal de Educação, que lecionarem em classes de alunos portadores de deficiência mental, auditiva e visual, terão direito a um acréscimo de 20% em sua remuneração.

Art. 159 - O Poder Público Municipal fica obrigado a manter organismo executivo da política municipal de apoio à pessoa portadora de deficiência, garantindo-se o pleno direito à participação popular através de entidades representativas.

Art. 160. O Poder Público garantirá o direito à informação e à comunicação aos cidadãos portadores de deficiência sensorial e de fala, através do código Braille, da linguagem gestual e outros meios que lhes são apropriados.

Art. 196. Fica assegurado o passe livre nos coletivos às pessoas portadoras de deficiência, de comprovada necessidade financeira, desde que:

I - matriculadas em escolas públicas ou privadas, especializadas ou não;

II - usuários de clínicas especializadas ou associações representativas.

§ Único. O passe livre será extensivo ao acompanhante nos casos de comprovada necessidade.

Art. 197. O Município implantará sistema de semáforos sonorizados e placas em Braille, objetivando maior segurança dos cidadãos com deficiência visual, em locais a serem definidos em Lei.

Defesa do Consumidor

Art. 185. O Município Manterá Órgão Especializado para a execução da Política de Defesa do Consumidor.

Política Urbana

Art. 205. O estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano deverá assegurar:

- I – a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas onde esteja situada a população favelada e de baixa renda;
- II – a preservação das áreas de exploração agrícola e pecuária e o estímulo a essas atividades primárias;
- III – a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente natural e cultural;
- IV – a criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, cultural, ambiental, turístico e de utilização pública;
- V – a participação das entidades comunitárias no estudo, no encaminhamento e na solução dos problemas, planos, programas e projetos.

Função Social da Propriedade

Art. 207. Para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, o Poder Público disporá dos seguintes instrumentos:

- I - imposto progressivo cumulativo sobre a propriedade territorial urbana não edificada, incidindo sobre o número de lotes de um mesmo proprietário;
- II - taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social;
- III - transferência do direito de construir;
- IV - concessão de direito real de uso;
- V - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- VI - desapropriação por interesse social ou utilidade pública;
- VII - inventários, registros, vigilância e tombamento de imóveis;
- VIII - contribuição de melhoria;
- IX - tributação dos vazios urbanos.

Art. 210. Incumbe à Administração Municipal promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir, em nível compatível com a dignidade da pessoa humana, condições habitacionais, saneamento básico e acesso ao transporte.

b. Categoria - Democracia e Participação Popular

Democracia

Art. 3º Todo Poder do Município emana do povo que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes eleitos.

§ 1º O exercício direto do poder pelo povo no Município se dá, na forma desta Lei Orgânica, mediante:

I – plebiscito;

II – “referendum”;

III - iniciativa popular no processo legislativo;

IV – participação em decisão da Administração Pública;

V – ação fiscalizadora sobre a Administração Pública.

§ 2º O exercício indireto do Poder pelo povo no Município se dá por representantes eleitos pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, na forma da Legislação Federal e por representantes indicados pela comunidade nos termos desta Lei Orgânica.

Art. 75. A iniciativa popular de Projeto de Lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairro, dar-se-á através de manifestação de, pelo menos, 5% (cinco por cento).

• Participação e Conselhos

Art. 7º- O Conselho Comunitário Municipal, órgão consultivo e normativo da Administração, é destinado a fortalecer a participação de setores da sociedade no processo de tomada das decisões de competência do Governo do Município.

Art. 77 - O Município manterá Conselhos como órgão de assessoramento do Prefeito e dos Secretários Municipais.

§ Único - A Lei definirá atribuições, composição, deveres e responsabilidades dos Conselhos, nos quais se assegurará a participação das entidades representativas da sociedade civil.

Art. 112 - A Lei disporá sobre a criação do Conselho Municipal de Defesa Social e do da Criança e do Adolescente, nos termos do artigo 77 desta Lei Orgânica.

Art. 122 - O Sistema Municipal de Saúde será financiado com recursos do orçamento do Município, do Estado, da Seguridade Social, da União, além de outras fontes.

§2.º Os recursos financeiros do Sistema Municipal de Saúde serão administrados por meio de um Fundo Municipal de Saúde e subordinados ao planejamento e controle do Conselho Municipal de Saúde.

§3.º A instalação de quaisquer novos serviços públicos ou privados de saúde deve ser discutida e aprovada no âmbito do Conselho Municipal de Saúde, obedecidos aos programas e normas governamentais e constitucionais.

Art. 141 - A Lei disporá sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, nos termos do art. 77 desta Lei Orgânica.

Art. 149 - A Lei disporá sobre a criação do Conselho Municipal de Desporto e Lazer, nos termos do art. 77 desta Lei Orgânica.

Art. 164 - A Lei disporá sobre a criação do Conselho Municipal de Comunicação Social nos termos do art. 77 desta Lei Orgânica.

Art. 169 - A Lei disporá sobre a criação do Conselho Municipal do Meio Ambiente nos termos do art. 77 desta Lei Orgânica.

Art. 194 - A lei disporá sobre a criação do Conselho Municipal de Transportes, nos termos do art. 77 desta Lei Orgânica.

Art. 200 - A lei disporá sobre a criação do Conselho Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, nos termos do art. 77 desta Lei Orgânica.

Funcionalismo e Sindicato

Art. 29. É livre o direito de associação profissional e/ou sindical e o direito de greve que será exercido nos termos e nos limites da lei.

Art. 30. O Servidor Público eleito para a Diretoria de Entidades de Classes Representativas dos Servidores Públicos Municipais, poderá se afastar do seu Cargo, Emprego ou Função, durante o período de mandato, sem prejuízo de seus salários, vantagens e direitos.

§ Único. A quantidade de servidores afastados para o exercício de mandato sindical será objeto de negociação entre as entidades de classes e a Administração.

• Participação e Orçamento:

Art. 98. A elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias precederá à elaboração da Lei Orçamentária anual e se fará após audiências públicas com dirigentes de associações representativas da sociedade, para definição de prioridades.

• Participação e Saúde

Art. 121. As ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem o Sistema Municipal de Saúde, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

III - participação, em nível de decisão, de entidades representativas de usuários e de profissionais de saúde na formulação, gestão e controle da Política Municipal e das ações de saúde, através do Conselho Municipal da Saúde a ser criado nos termos do art. 77 desta Lei Orgânica.

Esclarece-se que no período de junho de 1990 a julho de 2009 (19 meses), a LOM recebeu 43 emendas, (representa cerca 20% de alterações no texto), sendo possível agrupá-las: a. para aperfeiçoamento; b. inovações; c. retrocesso.

a. emendas para aperfeiçoamento - composição dos blocos parlamentares com líder e vice-líder; fixação do número de vereadores; acréscimo de 20% na remuneração dos professores que trabalham com portadores de deficiência; fixação de prazo para a Prefeitura prestar informações à Câmara Municipal; critérios para instalação de aterros sanitários; mandato da mesa diretora; fixação de subsídios para os poderes executivo e legislativo; declaração de bens de autoridades dos poderes executivo e legislativo; renúncia do mandato.

b. inovações – vedar a contribuição financeira para o Fundo de Previdência dos Vereadores; criação de Comissão Parlamentar de Inquérito; gestão do Fundo Municipal de Assistência Social pelo Conselho respectivo; regulação do valor da cobrança da tarifa de água e esgoto; criação de programas de ações afirmativas; comparecimento obrigatório de autoridades do executivo a audiências na Câmara.

c. retrocesso - revogação do inciso que obrigava ao poder executivo a solicitar autorização para estabelecer convênios com entidades e outros municípios.

Esclarece-se também, que vários artigos não foram implementados, por tratarem de questões inexecutáveis a curto e médio prazo; ou não existir interesse ou vontade política, mencionado-se como exemplos: funcionamento do Conselho Comunitário Municipal; implantação de lactário no local de serviço para funcionários públicos; assistência médica e odontológica; creches e pré-escolas para seus dependentes; criação de Centros Comunitários e Administrativos para atender nas áreas de saúde, promoção social, segurança pública; imposto progressivo cumulativo sobre propriedade urbana; transferência do direito de construir, tributação aos vazios urbanos.

Informa-se que 08 foram objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN – nº 32/92), considerando-se parecer do Tribunal de Justiça estadual, tornando-os ineficazes:

1. art. 15 - Aos empregados das Empresas Públicas que completarem 05 de efetivo trabalho,

- na data da promulgação da Constituição Federal, é assegurada a estabilidade no emprego;
2. art. 20 - Os servidores públicos municipais que atingirem 35 anos de serviço, se mulher, e 40 anos, se homem, poderão optar por receber o último período de férias-prêmio em espécie;
 3. art. 86 XVI - Colocar à disposição da Câmara, dentro de 10 dias de sua requisição, as quantias que devam ser despendidas de uma só vez [...];
 4. art. 107 - Todas as transações financeiras do Município se darão, exclusivamente, através de instituições financeiras oficiais;
 5. art. 122 - § 1º. O volume mínimo dos recursos destinados à saúde pelo Município corresponderá, anualmente, a 15% das receitas municipais, além dos recursos provenientes do Estado e da União;
 6. art. 124 - Compete ao Poder Público prestar assistência integral à saúde da mulher nas diferentes fases de sua vida e garantir a homens e mulheres o direito de determinar livremente o número de filhos, sendo vedada qualquer prática coercitiva pelo Poder Público e por Entidades Privadas;
 7. art. 5º- das Disposições Gerais e Transitórias. O Município criará, dentro do prazo máximo de 18 meses a partir da promulgação da Lei Orgânica, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, órgão executivo específico;
 8. art. 9º das Disposições Gerais e Transitórias. O Município de Juiz de Fora, no prazo de 36 meses, criará o “Diário Oficial” destinado à publicação dos atos do Executivo e Legislativo, vedada a publicidade de qualquer ordem, podendo ainda no mesmo ser aglutinadas publicações do Judiciário – Comarca de Juiz de Fora – se houver entendimento nesse sentido com aquele Poder.

2.2.1 Revisão da Lei Orgânica Municipal/2010

A LOM, após um período de 19 anos de vigência, passou por Revisão, assumida pelo Poder Legislativo, em decorrência de que foi constatada a ineficácia de dispositivos não foram concretizados, embora em seu conjunto esta Lei tenha avançado consideravelmente na sua aplicabilidade. Também devido a dimensão de temporalidade e de velocidade com que mudanças ocorrem no contexto contemporâneo: inovações tecnológicas; novas formas de gestão; a reestruturação produtiva; mundialização do capital; desemprego estrutural; acumulação flexível; flexibilização das relações de trabalho; demografia urbana, que impactam diretamente o cotidiano das cidades, a arquitetura urbana, as relações sociais e os direitos sociais.

Além destes indicadores menciona-se que outros três aspectos se relacionam com a necessidade da Revisão/2010: o primeiro relaciona-se com a identificação de que diversos artigos da CF/88 vinculados às políticas públicas que foram regulamentados após a 1990, e que não foram devidamente contemplados na LOM, como a Lei Orgânica da Saúde e o SUS; a LOAS e o SUAS; a LND BE; o ECA; o Estatuto da Pessoa com Deficiência; o Estatuto do Idoso; o Estatuto das Cidades; o Estatuto da Igualdade Racial; o Sistema Nacional de Cultura; a Política Nacional de Segurança Alimentar; a Política Nacional de Mobilidade Urbana; a Política Nacional de Saneamento Básico; a Lei de Responsabilidade Fiscal, que trazem um impacto estruturante no âmbito dos municípios.

O segundo aspecto refere-se às 43 emendas feitas à LOM, que não chegaram a descaracterizá-la, porque na sua maioria envolvem ajustes e aperfeiçoamentos, demandando unificação e integração para não perder a sua finalidade - a organicidade. Nesse sentido, o Dr. Joaquim Salgado, professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) manifesta em entrevista ao jornal Tribuna de Minas (30.08.2009, p. 7):

Não acredito que emendas sejam positivas. Num lugar que tenha uma Lei Orgânica ou uma Constituição já definitiva, algumas emendas até são necessárias para se adaptar às novas exigências da sociedade. Mas emendar uma lei já anacrônica não é conveniente, porque sempre vão faltar aspectos a serem corrigidos. Vai virar uma espécie de Frankenstein. Uma lei remendada é muito mais nociva do que útil. E uma emenda não traria tanta discussão, não motivaria a participação da sociedade.

O terceiro aspecto tem como fundamento: a cidade de Juiz de Fora, em 2008 enfrentou a maior crise institucional de sua história, envolvendo denúncias de corrupção, malversação do dinheiro público e tráfico de influência que abalou sua credibilidade e atingiu os Poderes Executivo e Legislativo. A sociedade exigiu e cobrou transparência no trato com a coisa pública por parte dos poderes constituídos, ética e rigor nas funções desempenhadas, maior participação popular e controle social na gestão. Tornou-se fundamental rever os mecanismos legalmente estabelecidos da relação da sociedade com o governo na perspectiva de se dispor de um instrumento que permitisse recorrer para garantir os princípios básicos que regem a administração pública: impessoalidade, moralidade, legalidade, publicidade e eficiência.

Com estas situações fez-se necessário repactuar, buscar acordo e entendimento, que permitissem estabelecer novas regras de convivência, que se materializassem e se formalizassem através de um instrumento jurídico: novo contrato social, singularizado pela Revisão/2010.

Destaca-se que em 03.04.2009, com base no Requerimento de nº 04/2009 (CÂMARA

MUNICIPAL, 05.01.2009) de autoria do Vereador José Sóter de Figueirôa Neto (PMDB), foi publicada a Portaria de nº 2382/ 2009⁴, nomeando uma Comissão Especial de Revisão da LOM, com prazo de 180 dias para realização dos trabalhos. Esta Comissão estabeleceu um plano de trabalho visando cumprir o prazo estabelecido.⁵, tendo como ações: duas reuniões realizadas em 15 e 16.04.; composição da Mesa Diretora – Presidência – Vereador José Sóter de Figueirôa Neto (PMDB); Vice-Presidência – vereador Wanderson Castelar (PT), Relatoria – Vereadores José Laerte Barbosa (PSDB) e Noraldino Júnior (PSC).

Informa-se que a opção por duas relatorias ocorreu devido à complexidade da matéria e também visando celeridade aos trabalhos, considerando o reduzido prazo estabelecido. Esclarece-se que o Vereador José Laerte (PSDB) se incumbiria dos títulos relacionados com o Estado: Do Município; Da Organização dos Poderes; Das Finanças Públicas; e o Vereador Noraldino Jr. (PSC) responderia pelo título: Da Sociedade.

Informa-se também que foi deliberado o encaminhamento de cópias de exemplares da LOM/1990, com as emendas, para instituições diversas de natureza pública e privada, veículos de comunicação, conselhos de direitos, organizações da sociedade civil para conhecimento e solicitando propostas para a Revisão.

Esclarece-se a referida Comissão realizou visita ao Prefeito, visando buscar articulação e integração de esforços para esta Revisão, assegurando-se na premissa de harmonia entre os poderes constituídos. Da divulgação (DIÁRIO REGIONAL, 05.05.2009) sobre o que foi acordado, destaca-se a informação de que foi constituída uma comissão interna da Prefeitura

⁴ O Presidente da Câmara Municipal de Juiz de Fora no uso de suas atribuições legais e regimentais, considerando a aprovação do requerimento nº 0004/2009, RESOLVE:

Art. 1º Nomear Excelentíssimos Senhores Vereadores Ana das Graças Côrtes Rossignoli (PDT), Isauro José de Calais Filho (PMN), José Laerte da Silva Barbosa (PSDB), José Sóter de Figueirôa Neto (PMDB), José Tarcísio Furtado (PTC), Noraldino Lúcio Dias Júnior (PSC) e Wanderson Castelar Gonçalves (PT) para comporem a Comissão Especial para a Revisão da Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora (LOM), por um período de cento e oitenta dias, a partir de sua instalação.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação

Palácio Barbosa Lima, 3 de abril de 2009 - Bruno de Freitas Siqueira - Presidente

⁵ **29/09/2009** – Audiência Pública, às 15 h no Plenário da Câmara Municipal.

30/09/2009 – Fim do prazo para entrega das propostas.

01/10/2009 – Início dos trabalhos da Relatoria.

14/10/2009 - Apresentação da minuta do novo texto à Comissão Revisora, pela Relatoria.

20/10/2009 – Primeira votação em Plenário do novo texto da LOM.

30/10/2009 - Segunda votação em Plenário do novo texto da LOM

02/11/2009 a 11/11/2009 – Revisão Final do novo texto da LOM

11/11/2009 – Apresentação da versão final para a Comissão Revisora da nova LOM, pela Relatoria.

02/12/2009 - Entrega da Proposta de Revisão da LOM a Comissão Especial para Revisão, instituída pela Portaria nº 2.384, de 03.04 2009, conforme Requerimento nº 042009, aprovado por esta Casa Legislativa.

02/12/2009 - Entrega de cópia em CD, da Proposta de Revisão da LOM aos Vereadores.

02/12/2009 - Disponibilização do texto integral da Proposta de revisão da LOM no site da Câmara Municipal.

09/12/2009 – Discussão e Votação em 1º. Turno – Adoção das regras previstas nos artigos 246 e 247 do Regimento Interno da Câmara Municipal.

para se dedicar a esta Revisão e a explicitação de que: “[...] Além do diálogo permanente com a Câmara, acredito que o Executivo pode contribuir com a experiência própria dessa instância de poder”. Também o prefeito Custódio Mattos (PSDB) destacou que a soberania da Câmara é total e garantiu que iria contribuir para que a cidade viesse a dispor de uma Lei dinâmica e abrangente com mecanismos democráticos, capazes de contribuir com estratégias para o acompanhamento do desempenho dos poderes.

Ressalta-se que existiam expectativas por parte da sociedade civil organizada quanto à Revisão, como a que traduziu o que veiculado (TRIBUNA DE MINAS, 19.08.2009) da entrevista concedida por Mauro Campello (arquiteto e presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil em Juiz de Fora: é preciso tomar o cuidado para não transformar a LOM em “letra morta”, o que demanda reestruturar o órgão de planejamento municipal para fazer-se cumprir o Plano Diretor, previsto na CF/88, e os artigos da política urbana, conforme o Estatuto da Cidade e a Lei Federal da Engenharia Pública, acrescentando- com suas ponderações:

Há uma série de dispositivos na Lei Orgânica atual que não foram regulamentados, mesmo passados 19 anos de sua promulgação. A Lei Orgânica determina que cabe ao poder público, coordenado pelo seu órgão de planejamento e com a participação da sociedade, avaliar permanentemente o Plano Diretor do município. Como fazer isso se não existe mais um órgão de planejamento?.

Merece destaque a explicitação de Marcelo Frank do Nascimento (secretário-geral do CDDH) em depoimento (TRIBUNA DE MINAS, 11.08.2009), que enfatizou a necessidade de integração de políticas constantes em artigos na LOM, referenciando-se a saúde, saneamento básico, educação, cultura e assistência social, trados no Capítulo - Da Ordenação da Sociedade, que não deveria estar em separado do Capítulo - Da Seguridade e Defesa Social, realçando aspectos relevantes:

É preciso trabalhar com um conceito mais amplo de defesa social, que una ações de combate ao crime e à violência a programas que estabeleçam uma cultura da paz. A grande contribuição que deve ser dada à Lei Orgânica é a noção de que a segurança pública não está mais afeta só à polícia: a garantia de iluminação pública inibe a criminalidade; a assistência social é um freio para evitar a insegurança; a política habitacional é uma forma preventiva de combater à violência, assim como a inserção da escola na comunidade.

Apresenta-se a contribuição de Mariângela Nascimento (cientista política) que referenciou sobre a importância da inserção da participação popular na vida pública e à LOM como ferramenta para essa inserção (TRIBUNA DE MINAS, 15.08.2009), manifestando que:

A Lei Orgânica deve ser a expressão de um novo modo de pensar e de fazer política. O imprescindível é que, na revisão da norma, sejam elaborados instrumentos para que os cidadãos possam efetivamente opinar nas questões de interesse coletivo. O veto popular é um espaço de participação direta que atribui à sociedade o poder de dizer se aceita determinada legislação ou não.

Identifica-se que a comprovação de diversas iniciativas tomadas visando estimular a participação popular como: criação de um espaço no sítio oficial da Câmara Municipal para discutir e encaminhar sugestões; chamadas nos veículos de comunicação convocando a população; visitas aos poderes constituídos; reuniões com setores organizados da sociedade (centrais sindicais, entidades de classe como a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG –; Associação Comercial de Juiz de Fora; conselhos municipais de direitos, União Juizforana de Bairros e Distritos – UNIJUF).

Destaca-se como outra estratégia, a realização de seminário em 27-28.08.2009, em que participariam palestrantes de renome e seriam convidados sujeitos sociais vinculados às diversas áreas (econômica, política e social), visando ampliar o debate. Neste evento (Construindo a Cidadania) ocorreu a presença de palestrantes e debatedores (Professor Dalmo Dallari – especialista em teoria geral do Estado; Helena Tavares – coordenadora do Movimento dos Sem Teto da cidade de São Paulo; Professor Joaquim Salgado – diretor da Faculdade de Direito da UFMG) e com a participação de aproximadamente 350 pessoas entre cidadãos, sindicalistas, representantes de entidades de classe e associação de moradores.

Destaque que sobre a LOM e a participação popular, menciona-se contribuições da palestrante Helena Tavares: a população precisa ser estimulada politicamente; a cidade precisa também, exercitar a democracia participativa e direta, ponderando que:

Se o poder emana do povo, é bom que o povo saiba disso. Do contrário, não temos democracia, porque não se faz democracia sem o povo [...]. A lei que obriga é fraca, mas a lei que convence é forte. Alguns aqui sabem latim, mas só pelo barulho das palavras, posso dizer que orgânica tem a ver com órgãos e dinâmica com coisa viva. Não se faz nada vivo na sociedade sem o povo.

Destaca-se que o Professor Dalmo Dallari, tratou do Balanço dos 20 anos de Constituição e de Lei Orgânica, e que em entrevista (TRIBUNA DE MINAS, 30.08.2009, p.7) expressou:

A coisa mais visível foi a aproximação maior do povo com o governo municipal. Há maior presença do povo nas decisões. Nisso a gente avançou. Existem pontos que não foram postos em prática e espero que Juiz de Fora faça isso. Por exemplo, na Constituição, o artigo 14 fala de como o povo vai participar de decisões e prevê a iniciativa popular, pela qual cidadãos podem propor projetos, plebiscito e referendo. Isso não acontece. Na quase totalidade dos municípios nenhuma dessas três coisas é posta em prática.

Ressalta-se que da palestra do professor Joaquim Carlos Salgado, que tratou da importância da LOM – uma espécie de Constituição Municipal, foi referenciado o comprometimento ético das lideranças, realçando-se a ética e o poder como condições que demandam associação com a vida pública, assegurando que:

O político tem que ser o mais ético dos cidadãos. A política é um sacerdócio, não podendo ter consciência vil, isto é, um olhar exclusivo para os interesses particulares. Tudo que é livre, é ético. Se não há uma decisão livre do homem, não há comportamento ético.

Considerando-se estas ponderações reconhece-se a pertinência dos temas tratados pelos palestrantes – democracia; participação popular nas decisões; postura ética dos políticos privilegiando-se interesses coletivos, que fundamentam princípios que norteiam a conduta na esfera pública e que em particular subsidia a construção de um contrato social – a LOM. Esta precisa defender e estabelecer regras de convivência com a sociedade; direitos e deveres; definição de obrigações; atribuições e competências para os poderes públicos ao nível local; respeito a uma sociedade plural e que contém profundas desigualdades sociais.

Defende-se que repensar a LOM significa estabelecer novos paradigmas assentados no aprofundamento da democracia direta; participação da sociedade civil organizada na tomada de decisão; controle social; autonomia, harmonia e independência dos poderes, na ética; divulgação e transparência dos atos públicos. Estes paradigmas contribuem para fortalecer a defesa da perspectiva da emancipação política plena que se expressa pela conquista de direitos sociais; consolidação da democracia; e, amadurecimento da participação popular – categorias fundamentais neste estudo.

Menciona-se como outro evento realizado a audiência pública na Câmara Municipal em 29.09.2009, onde participaram vereadores, representantes do Poder Executivo e setores da sociedade civil (associação de moradores; conselhos de direitos).

Acresce-se como contribuição que fortalece a defesa da participação popular no processo de Revisão, ponderações de Dagmar Bettina Koyro (Presidente do Conselho Municipal de Segurança Alimentar) que especifica a articulação com esta política:

“Foi divulgado, não vou lembrar agora as datas, mas o tema foi amplamente divulgado na internet. Aconteceu um seminário no qual foi discutido esse processo, no site da Câmara tinha um link onde a gente podia colocar nossas propostas e questões independentes de serem organizadas ou não em algum conselho ou organização, o cidadão mesmo podia colocar suas questões. Eu achei isso muito bom. Não sei quantas propostas foram colocadas, mas existia o espaço, houve cobertura da imprensa, eu fui entrevistada pela Tribuna duas vezes, eles queriam saber o que eu estava achando. A participação popular foi muito boa, tendo em vista que em Juiz

de Fora essa participação deixa a desejar. Participamos de Seminários, discutimos isso nas nossas reuniões, teve até uma comissão temática criada exclusivamente com esse fim, que estudou esse tema, foi uma participação muito ativa do Conselho. Foi um processo bem democrático.”

Encontra-se em Cosme Nogueira (Presidente do SINSERPRU) a explicitação que tem correspondência com o que foi aludido pela referida conselheira, ao argumentar que: *“Temos que destacar muito a abertura que foi dada pelos vereadores para os movimentos sociais, sindicatos e demais para participarem e apresentarem suas propostas.”*

Verifica-se, todavia que o Vereador Flávio Procópio Cheker (PT), contradiz essas percepções, expressando em seu depoimento que inexistiu a mobilização social necessária:

“Houve participação popular, mas não correspondeu ao esperado no modelo [...] não houve mobilização maior da sociedade em torno de alguns pontos que são essenciais para a própria sociedade. Mas alguns segmentos se mobilizaram e até apresentaram suas sugestões e elas estão repetidas hoje no texto atual. Na época da revisão, houve sucessivas dilatações de prazos para propiciar o aparecimento de emendas vindas da sociedade.”

Destaca-se que no depoimento de Jackson Fernandes (subsecretário da Prefeitura de Juiz de Fora) encontra-se a alusão de que a Câmara fez um esforço para tentar assegurar a participação popular, manifestando que ocorreram: *“[...] várias audiências públicas, a população foi chamada a participar diretamente, houve trabalho junto às classes sociais, associações. Houve um empenho para conseguir uma agilidade no processo de revisão.”*

Evidencia-se que outras avaliações sobre a participação popular relacionada à Revisão/2010, contribuindo para ampliar a compreensão sobre seu significado e importância. Menciona-se que Wesley Barbosa Severino (integrante do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência) reconhece esta participação argumentando que:

“A participação ocorreu através de audiências públicas e de um seminário com a presença de todos, as propostas foram colocadas para os vereadores no sentido de democratizar a discussão. Foi um processo amplamente democrático com a participação da sociedade civil”.

Reconhece-se como expressiva, a manifestação de Jorge Gonçalves Ramos (Secretário Executivo do Conselho Municipal de Saúde) que considerou acanhada a atuação deste Conselho nesta Revisão, explicitando seu posicionamento:

“[...] a participação da sociedade muito acanhada, talvez nós cidadãos tenhamos uma parcela de culpa [...] quando não socializamos a discussão sobre a Lei. Nunca ninguém [...] no Conselho propôs uma discussão sobre o que está contido no capítulo saúde desta Lei. O legislativo fez seu trabalho, aconteceram audiências públicas para provocar a discussão, mas nem no

Conselho conseguimos reunir todos para discutir sobre a revisão. Fiz uma série de ponderações para tentar segurar alguma coisa nesta Lei”.

Identifica-se ainda que sobre participação social, Alanir de Souza Pinto (Presidente da União Juizforana de Associação de Moradores de Bairros e Distritos) além de reconhecê-la presente na Revisão, esclarece:

“[...]a Câmara fez seu papel tanto que havia um prazo para entregar as propostas, e, a Câmara prorrogou esse prazo. Não participou quem não quis. Mas poderia ter sido maior a participação da sociedade civil”.

Reitera-se que Câmara Municipal favoreceu a abertura de canais de participação para a sociedade civil apresentar propostas, embora não tenha ocorrido uma atuação mais incisiva e consistente da parte dos setores organizados. Identifica-se diversas causas que evidenciam a carência de participação mais efetiva como: a focalização por parte da população sobre questões mais imediatistas e de “primeira necessidade”, gerando distanciamento em torno de um tema complexo, desconhecido e abrangente que a LOM remete; a inércia e o imobilismo da sociedade devido a frustrante expectativa com relação à realização concreta das demandas apresentadas; uma visão particular e neocorporativa de grupos de interesse pelas políticas públicas, impedindo uma perspectiva integrada e articulada de demandas das classes subalternas; inexistência de uma atuação mais coesa dos 19 vereadores, no sentido de participar do processo e mobilizar a população para se inserir nas discussões.

Menciona-se que foram registradas 48 propostas, individuais e coletivas, apresentadas por cidadãos e setores da sociedade civil organizada, referindo-se a diversos aspectos como: gestão na administração pública; políticas públicas (a maioria) com viés neocorporativista, incluindo-se a defesa do salário mínimo profissional para a categoria dos engenheiros, estímulo à pequena e média empresa, a isenção de IPTU para clubes, elaboração de uma política de igualdade racial. Considera-se que ocorreram avanços significativos no processamento de políticas públicas como nas áreas da segurança alimentar, economia solidária, assistência técnica gratuita para habitação de interesse social e mobilidade urbana.

A apresentação do Quadro 03 - Principais propostas por temas - apresentadas e encaminhadas pela sociedade civil organizada amplia o conhecimento de contribuições essenciais na Revisão/2010.

Quadro 03 – Temáticas propostas – sociedade civil

TEMÁTICAS	RESPONSÁVEIS
Exigência de cumprimento de Programa de Metas pelo Executivo	PPS
Tempo integral nas escolas e publicidade sobre atuação dos vereadores - <i>site</i> da Câmara.	Comitê de Cidadania da Comissão De Justiça e Paz da Arquidiocese de Juiz de Fora
Assistência técnica gratuita para habitação de interesse social	SENGE-MG/IAB/Faculdade de Engenharia –UFJF/ Clube de Engenharia/ CREA-MG
Penalidade para autoridade que retarda o acesso a ações e informações	ADDHC
Piso salarial da categoria	SINTEC-MG
Política Municipal de Turismo	SPDE/PJF
Política de Mobilidade Urbana	Associação dos Usuários do Transporte Coletivo e Cartão em geral em Juiz de Fora e Região
Salário mínimo profissional	SENGE-MG E CREA-MG
Política de Saúde	Secretaria Executiva do CMS
Estímulo instalação de indústrias/ Política para micro e pequena empresa	Sistema FIEMG
Política Municipal de Educação	SME/PJF
Mobilidade urbana	SETTRA/PJF e Conselho Municipal de Transporte
Escotismo na Educação	Associação dos Escoteiros do Brasil
Princípios urbanísticos e ambientais	Ministério Público de Estado de MG
Cadastro de entidades representativas de despachantes	Conselho Regional de Despachantes Documentalistas do Estado de Minas Gerais
Política de Habitação	EMCASA/PJF- Conselho Municipal de Habitação
Sistema Municipal de Cultura	FUNALFA/PJF
Democracia direta/participação conselhistas	UNIUFU
Política de Saúde	Secretaria Municipal de Educação/PJF
Política de Educação	SINPRO-JF
Alteração Cap. da Ordem Social e Segurança Pública/LOM	Movimento Popular Pró-Mobilização no Poder Legislativo
Política de Assistência Social	Conselho Municipal de Assistência Social
Isonomia de IPTU para clubes	Esporte Clube São Carlos
Assuntos diversos- pedidos para realização de obras	Associação de Moradores do Bairro Fábrica/São Dimas/Santa Tereza
Política de Segurança Alimentar	Conselho Municipal De Segurança Alimentar

Referencia-se à composição de forças no Poder Legislativo, como o bloco governista ou da situação, que dispunha de maioria absoluta (13 vereadores do total de 19) - Rodrigo Mattos (PSDB); José Laerte (PSDB); João do Joaquinho (DEM); Isauro Calais (PMN); José Emanuel (PSC); Noraldino Jr. (PSC); Luis Carlos (PTC); José Tarcísio (PTC); Fiorilo (PDT); Ana do Padre Frederico (PDT); Tico-Tico (PP); Chico Evangelista (PP); Pastor Carlos (PRB) - estando no cômputo geral das votações mais importantes, em especial nas relativas aos interesses do Poder Executivo (como mensagens encaminhadas pelo Prefeito).

Menciona-se a composição do bloco de oposição (06 seis vereadores sendo 03 do

PMDB; 03 do PT, sendo que o Vereador Bruno Siqueira (PMDB) era o Presidente da Câmara encontrando-se desprovido do direito a voto, que somente ocorreria em caso de empate (“voto de minerva”); e os demais: Figueirôa (PMDB) - Presidente da Comissão Especial de Revisão/2010; Castelar (PT) - Vice-Presidente desta Comissão; Júlio Gasparette (PMDB); Flávio Cheker (PT); Betão (PT).

Esclarece-se que apesar do bloco de situação dispor de maioria no plenário da Câmara Municipal, existia, de maneira contraditória, equilíbrio na correlação de forças, pois o tema – Lei Orgânica – alcançou notoriedade na imprensa local. A divulgação de notícias, em determinados momentos, e de certo modo, influenciava as votações, porque a manifestação contrária por parte dos vereadores quando se tratava de assuntos com grande apelo popular ou corporativistas, gerava constrangimentos junto à opinião pública.

Em relação à Comissão formada por 07 integrantes vinculados a 07 partidos diferentes, revela-se que esta composição propiciava que ocorressem esforços na busca de consensos. Como cabia a esta Comissão a elaboração do relatório final, a apreciação e votação preliminar dos dispositivos que estariam contidos na Revisão, serviu de orientação para a votação em plenária dos demais pares. Informa-se ainda que em determinado momento, o Poder Legislativo convidou o Poder Executivo, para uma reunião conjunta visando discutir os pontos mais polêmicos, o que resultou num esforço visando entendimento.

Destaca-se que apesar deste esforço uma ou outra proposta foi rechaçada - a que tratava da aplicação mínima de 30% da receita da Prefeitura em educação; ou a proibição de serviços terceirizados no Poder Executivo.

Ressalta-se que o relatório final da Comissão foi apreciado e aprovado pela Câmara em novembro de 2009. Também ressalta-se que em janeiro e fevereiro de 2010 foram analisadas as emendas apresentadas pelos diversos vereadores. E, ainda que março de 2010 a Revisão foi votada em primeira discussão; em abril, votada em segunda discussão guardando o interstício de dez dias. Compreende-se que após um ano de trabalho (abril/2009 a abril/2010) o projeto final apreciado, votado e aprovado por maioria absoluta pelo plenário da Câmara e a Revisão foi promulgada em 30.04.2010; publicada em 07.05.2010, contendo 121 artigos no seu texto-base e mais 13 artigos nas Disposições Transitórias.

Ressalta-se que nesta Revisão, a opção foi reduzir o número de artigos, para tornar mais fácil sua compreensão e apreensão pelos cidadãos, visto que pretendia transformá-la numa cartilha, que possibilitaria a todos conhecê-la e percebê-la como instrumento na defesa e garantia de direitos, em especial os sociais que incluem as políticas públicas.

Destaca-se que em 28.07.2010, por força de liminar concedida pelo Tribunal de

Justiça de Minas Gerais na Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta pela Prefeitura, ficou suspensa a eficácia de alguns artigos relacionados com o controle social; a garantia de direitos; e a implementação de políticas públicas.

Menciona-se então, os art. 13, 24, 53, 54 – § único; art. 64, 65, 89 – § 2º e 5º; 91 – § único; 100, 102, 103 – § 1º e 2º; 106, 109, 116 – § único, e, 4º - incisos II, III, VI, VII, VIII, XV, XVIII, XX e XXI, e, 10 das Disposições Transitórias. Esses artigos se referem: ao piso salarial dos servidores públicos, a exigência de comparecimento do Prefeito na Câmara, o caráter deliberativo dos Conselhos Municipais, o reconhecimento por parte do Poder Público das Associações de Moradores como instâncias autônomas e independentes, audiência pública na Câmara e anuência do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) para instalação de aterro sanitário, de grande impacto ambiental, a obrigatoriedade do município em oferecer cursos preparatórios para concursos e vestibulares para população de baixa renda, a exigência do município em aplicar no mínimo 25% das receitas municipais em educação, o acréscimo de 20% na remuneração dos professores que trabalharem com pessoas com deficiência, criação de órgão executivo da política para pessoa com deficiência, criação de órgão voltado para a política de igualdade racial, criação de Fundo de Fomento à Economia Popular e Solidária, assessoria e assistência técnica a cooperativa em processo de incubação, criação de órgão executivo da política de segurança alimentar, criação de órgão voltado para a política de direitos humanos, criação de Fundo de Amparo à Pesquisa; e, o prazo de um ano para: criação do Conselho Municipal sobre Políticas de Alcool e Drogas, criação do Conselho Municipal de Defesa do Contribuinte, órgão da igualdade racial, implantação do sistema municipal de segurança alimentar, órgão de direitos humanos, criação da ouvidoria do Executivo, criação do Conselho de Saneamento, serviços de assistência técnica para habitação de interesse social, criação do Fundo de fomento a economia popular e solidária, a inclusão do profissional em saúde bucal no Programa Saúde da Família.

Referenciando-se à atual administração municipal considera-se relevante evidenciar que ocorreu invasão de competência por parte do Poder Legislativo por querer disciplinar artigos que relacionados com a esfera do executivo. No entanto, a exemplo do que ocorreu com a elaboração da LOM/1990 e a CF/88 com a criação de Conselhos de participação popular e de direitos sociais, e conforme atestam diversos autores, esta Lei Maior está acima da atribuição institucional do poder que executa as leis. E ainda, ressalta-se que por estarem suspensos à aplicação dos dispositivos, entende-se que ficam comprometidas as ações relacionadas com as conquistas democráticas, da participação popular e dos direitos sociais.

Informa-se que a Câmara Municipal apresentou sua defesa junto ao Tribunal de Justiça

estadual, estando no aguardo de decisão, até a presente data.

Reconhece-se que a adversidade de pensamento persiste entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo em torno do cumprimento dos dispositivos constantes da LOM, como por exemplo, na discussão e votação das peças orçamentárias: Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, onde foram incluídos pelos vereadores os artigos da LOM objetos da ADIN, sendo os mesmos vetados pelo Poder Executivo.

Identifica-se que notícia veiculada (TRIBUNA DE MINAS, 28.09.2010, p. 4) com a manchete: “Embate político na votação da LDO”, fica clara a insistência da Câmara em querer preservar os artigos da Lei Orgânica, principalmente os referentes às conquistas sociais, a democracia e a participação popular como a criação de conselhos, de fundos públicos e de órgãos voltados para as políticas sociais, e, de instrumentos de controle social e de transparência como ouvidorias.

Adverte-se que uma reflexão histórica e crítica da LOM/1990 e da Revisão/2010 em 2010, ou seja, após vinte anos do processo de sua discussão e elaboração, em momentos políticos históricos distintos e de mobilização social, demanda uma análise comparativa das conquistas consignadas em cada arcabouço jurídico, em conformidade com as categorias: direitos sociais, democracia e participação popular, o que encontra-se no ítem 2.2.2.

2.2.2 Quadro Comparativo das Categorias: Direitos Sociais, Democracia e Participação Popular na Lei Orgânica/1990 e Revisão/2010:

A análise das duas categorias: direitos sociais; democracia e participação popular na LOM/1990 e na Revisão/2010 engloba a subdivisão dos artigos em quatro grupos:

- a. artigos que compõe a LOM/1990 e não incluídos na Revisão/2010;
- b. artigos implantados e cumpridos entre 1990 e 2010(não constam na mencionada Revisão);
- c. artigos que constam da LOM/1990 e da Revisão/2010
- d. artigos que representam avanços na Revisão/2010 em relação à LOM/1990.

A enumeração dos artigos especificando-se estes grupos possibilita evidenciar resultados conquistados relacionando-se as duas categorias.

a. Artigos que compõe a LOM/1990 e não incluídos na Revisão/2010

a1. Categoria - direitos sociais

Art. 28 - O Poder Público Municipal garantirá aos servidores, cônjuges e a seus dependentes

até 14 anos, assistência médica e odontológica, também creches e pré-escolas aos filhos e dependentes até os 06.

Art. 118 - O Município garantirá, nos termos da Lei:

I- a promoção de políticas que visem à profissionalização das mulheres e assegurem o seu acesso e permanência no mercado de trabalho sem restrição de profissões ou cargos;

II- o direito de creche aos filhos de servidores do Município.

§ Único. O Município proverá a criação e manutenção de uma entidade para atendimento gratuito, apoio e orientação jurídica aos segmentos marginalizados da sociedade na defesa de seus direitos.

Art. 136 - O Município garantirá a inclusão, no programa das escolas municipais, de conteúdos relacionados com:

I- as lutas e a história da mulher e do negro na sociedade;

II- informações acerca dos Direitos da Criança e do Adolescente;

III- conhecimentos básicos de saúde e saneamento.

a2. Categoria - democracia e participação popular

Art. 164 - A Lei disporá sobre a criação do CMCS Social nos termos do art. 77 da LOM.

Constata-se que os artigos foram implantados em parte, como nos casos da assistência médica com a adoção de planos de saúde; ou a orientação jurídica, com a criação de instâncias apropriadas como as defensorias públicas estaduais; ou de conteúdos programáticos que constam transversalmente da grade curricular das escolas.

A Comissão Especial de Revisão optou por retirá-los do texto da LOM/1990 por entender que se tratam de temas específicos ou desfocados, e que deveriam compreender leis ordinárias, se fosse o caso.

b. Artigos implantados e cumpridos no período de 1990 a 2010

b1. Categoria - direitos sociais

Art. 24 - Não é permitido nenhum tipo de discriminação no acesso ao serviço público e a seus cargos, nem a existência de diferenciação salarial, em decorrência de sexo, cor, credo, opção político-partidário-ideológica, idade e aos portadores de deficiência, salvo o limite constitucional de idade para a aposentadoria compulsória.

Art. 27 - É assegurada às servidoras públicas da Administração direta, Autarquias, Fundações

e Empresas Estatais e de Economia Mista, a licença de gestante por cento e vinte dias e lactário, em local apropriado, para amamentar a criança até os seis meses, permitindo à servidora, a cada três horas de trabalho, um intervalo de trinta minutos para amamentação de seu filho.

Art. 34 - A lei reservará um percentual de cargos e empregos públicos municipais para os trabalhadores portadores de deficiência e definirá critérios para sua admissão.

Art. 45 - O Poder Público Municipal garantirá às pessoas portadoras de deficiência o acesso aos logradouros e prédios públicos e sua circulação nos mesmos, resguardando-se a integridade arquitetônica dos prédios tombados e considerados patrimônio cultural.

§ Único - O Poder Público Municipal penalizará os infratores que obstruírem os logradouros públicos, dificultando a passagem dos transeuntes, especialmente o portador de deficiência.

Art. 46 - Através de pessoal técnico especializado na área de Engenharia, a Administração Municipal prestará às pessoas de baixa renda assistência nos projetos de execução de construções para fins exclusivamente residenciais.

Art. 124 - Compete ao Poder Público prestar assistência integral à saúde da mulher nas diferentes fases de sua vida e garantir a homens e mulheres o direito de determinar livremente o número de filhos, sendo vedada qualquer prática coercitiva pelo Poder Público e por Entidades Privadas.

Art. 125 - É dever do Poder Público aumentar a capacidade resolutiva da rede básica de serviço de saúde relativa ao grupo materno-infantil e manter uma educação continuada de profissionais nas atividades de atenção à Mulher e à Criança.

Art. 132 - O Poder Público Municipal assegurará, na promoção da Educação Pré-Escolar e do Ensino Fundamental, os seguintes princípios:

- I- igualdade de condições para o acesso, frequência e permanência na escola;
- II- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III- pluralismo de idéias de concepções pedagógicas, filosóficas e políticas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV- gratuidade de ensino público em escolas oficiais;
- V- valorização dos profissionais do ensino, com garantia, na forma da lei, de plano de carreira para o Magistério Público Municipal, com piso salarial profissional e ingresso no magistério público, exclusivamente por concurso público de provas e títulos e regime jurídico para todas as instituições mantidas pelo Município;
- VI- gestão democrática do ensino público na forma da Lei;
- VII- garantia do padrão de qualidade mediante:

a. avaliação cooperativa periódica, por órgão próprio do sistema educacional, pelos corpos docente e discente;

b. condições para reciclagem periódica dos profissionais do ensino;

VIII- garantia do ensino básico e a iniciação profissional da criança e do adolescente;

IX- elaboração do Sistema Educacional de acordo com as necessidades de cada etapa na vida do indivíduo.

Art. 185 - O Município manterá órgão especializado para a execução da política de defesa do consumidor.

b2 - Categoria - democracia e participação popular

Art.7 - O Conselho Comunitário Municipal, órgão consultivo e normativo da Administração, é destinado a fortalecer a participação de setores da sociedade no processo de tomada das decisões de competência do Governo do Município.

Art. 29 - É livre o direito de associação profissional e/ou sindical e o direito de greve que será exercido nos termos e nos limites da lei.

Art. 30 - O Servidor Público eleito para a Diretoria de Entidades de Classes Representativas dos Servidores Públicos Municipais, poderá se afastar do seu Cargo, Emprego ou Função, durante o período de mandato, sem prejuízo de seus salários, vantagens e direitos.

§ Único - A quantidade de servidores afastados para o exercício de mandato sindical será objeto de negociação entre as entidades de classes e a Administração.

Art. 77 - O Município manterá Conselhos como órgão de assessoramento do Prefeito e dos Secretários Municipais.

§ Único - A Lei definirá atribuições, composição, deveres e responsabilidades dos Conselhos, nos quais se assegurará a participação das entidades representativas da sociedade civil.

Art. 98 - A elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias precederá à elaboração da Lei Orçamentária anual e se fará após audiências públicas com dirigentes de associações representativas da sociedade, para definição de prioridades.

Art. 112 - A Lei disporá sobre a criação do Conselho Municipal de Defesa Social e do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, nos termos do art. 77 desta Lei Orgânica.

Art. 132 - O Poder Público Municipal assegurará, na promoção da Educação Pré-Escolar e do Ensino Fundamental, os seguintes princípios:

I- igualdade de condições para o acesso, freqüência e permanência na escola;

II- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III- pluralismo de idéias de concepções pedagógicas, filosóficas e políticas e coexistência de

instituições públicas e privadas de ensino;

IV- gratuidade de ensino público em escolas oficiais;

V- valorização dos profissionais do ensino, com garantia, na forma da lei, de plano de carreira para o Magistério Público Municipal, com piso salarial profissional e ingresso no magistério público, exclusivamente por concurso público de provas e títulos e regime jurídico para todas as instituições mantidas pelo Município;

VI- gestão democrática do ensino público na forma da Lei;

VII- garantia do padrão de qualidade mediante: avaliação cooperativa periódica, por órgão próprio do sistema educacional, pelos corpos docente e discente; condições para reciclagem periódica dos profissionais do ensino;

VIII- garantia do ensino básico e a iniciação profissional da criança e do adolescente;

IX- elaboração do Sistema Educacional de acordo com as necessidades de cada etapa na vida do indivíduo.

Art. 141 - A Lei disporá sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, nos termos do art. 77 desta Lei Orgânica.

Art. 149 - A Lei disporá sobre a criação do Conselho Municipal de Desporto e Lazer, nos termos do art. 77 desta Lei Orgânica.

Art. 156 - Fica criado o Fundo Municipal de Apoio Social, a ser gerido pelo órgão do Conselho de Defesa Social, previsto no art. 112 desta Lei Orgânica.

Art. 158 - As ações municipais na área da assistência social serão realizadas com recursos do Orçamento do Município, do Estado, da União e de outras fontes observadas as seguintes diretrizes:

I- descentralização administrativa, segundo a política de regionalização, com a participação de entidades beneficentes e de assistência social, como também de entidades nas áreas social e educacional;

II- participação do povo, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 169 - A Lei disporá sobre a criação do Conselho Municipal de Comunicação Social nos termos do art. 77 desta Lei Orgânica.

Art. 194 - A lei disporá sobre a criação do Conselho Municipal de Transportes, nos termos do art. 77 desta Lei Orgânica.

Art. 200 - A lei disporá sobre a criação do Conselho Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, nos termos do art. 77 desta Lei Orgânica.

Os artigos foram cumpridos porque passaram a constar em grande parte de leis

regulamentares de dispositivos que integravam a CF/88, como por exemplo: LOS, LDBE, Estatuto da Pessoa com Deficiência e Estatuto do Servidor.

c.Artigos que constam da LOM/1990 e da Revisão/2010

c1. Categoria - direitos sociais

Art. 119 – LOM/1990 = Art. 92 - Revisão LOM/2010 - A Saúde é direito de todos e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais, econômicas, ambientais e outras que têm por finalidade a eliminação do risco de doença e de agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção e recuperação, sem qualquer discriminação.

§ Único - O Direito à Saúde implica em condições dignas de trabalho, saneamento, moradia, alimentação, educação, transporte, lazer, informação e participação.

Art. 131 - LOM/1990 = Art. 89 - Revisão LOM/2010 - A Educação, direito de todos, dever do Poder Público e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

§1.º O Município promoverá a educação pré-escolar e o ensino fundamental e, atendidos estes, o ensino médio, atuando prioritariamente, na zona rural e periferia da cidade.

§2.º O Município envidará esforços no sentido de articular com o Estado e União mecanismos que propiciem cooperação técnica e financeira, de modo a que fique assegurado o atendimento qualitativo da demanda educacional a todos os níveis.

Art. 133-LOM 1990 = Art. 90 - Revisão da LOM 2010 - A garantia da educação, pelo Poder Público Municipal, se dará mediante:

I- Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria,

II- progressiva extensão da gratuidade do ensino médio, quando houver sido atendida toda a demanda do Pré-Escolar e Ensino Fundamental;

III- apoio às entidades especializadas, públicas e privadas, sem fins lucrativos, para atendimento ao portador de deficiência;

IV- cessão de servidores para atendimento às fundações públicas e entidades filantrópicas e comunitárias, sem fins lucrativos, de assistência ao menor carente e ao excepcional, como dispuser a Lei;

V- atendimento gratuito em creche e pré-escola à criança de até seis anos de idade, com recursos para sua instalação, funcionamento e manutenção;

VI- oferta do ensino noturno regular adequado às condições do educando;

VII- atendimento ao educando no ensino fundamental através de programas suplementares de

material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

VIII- supervisão e orientação educacional nas escolas públicas municipais exercidas por profissionais habilitados;

IX- passe escolar gratuito a aluno do sistema público municipal que não conseguir matrícula em escola próxima à sua residência.

§1.º O não oferecimento do ensino obrigatório pela Poder Público, ou a sua oferta irregular, importa em responsabilidade da autoridade competente.

§2.º Compete ao Município, em colaboração com o Estado, recensear os educandos de ensino fundamental e, mediante instrumentos de controle, zelar pela frequência à escola.

Art. 142 - LOM/1990 = Art. 91 - Revisão/2010 - O Município assegurará às pessoas portadoras de deficiência o direito à Educação Básica e profissionalizante gratuita sem limite de idade.

Art. 148 – LOM/1990 = Art. 113 - Revisão LOM/2010 - O Município garantirá, por intermédio de sua rede de ensino e em colaboração com as entidades desportivas, a promoção, o estímulo, a orientação e o apoio à prática e difusão da educação física e do desporto formal e não formal através de:

I- manutenção, proteção e incentivo das manifestações esportivas patrocinadas e apoiadas pelo Município;

II- destinação de recursos públicos à promoção prioritária do desporto educacional;

III- estímulo ao desenvolvimento das atividades de recreação, desporto e lazer nas comunidades, através da educação física escolar;

IV- obrigatoriedade de reserva de áreas destinadas a praças e campos de esporte nos projetos de urbanização e de unidades escolares e a de desenvolvimento de programas de construção de áreas para a prática de esporte e lazer comunitário;

V- adoção de incentivos fiscais que estimulem as empresas privadas a investir no desporto e lazer.

§ Único - O Poder Público Municipal garantirá ao portador de deficiência atendimento especializado no que se refere à educação física e à prática de atividades desportivas, sobretudo no âmbito escolar.

Art. 151 – LOM/1990 = Art. 111 - Revisão LOM/2010 - O Município garantirá a todos o pleno exercício dos direitos de acesso aos bens culturais, apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais, mediante:

I- criação e manutenção de núcleos culturais e de espaços públicos equipados para formação e difusão artístico-cultural; de museu e arquivos públicos que integrem o sistema de

preservação da memória do município e de bibliotecas públicas municipais;

II- estímulo às atividades de caráter cultural e artístico;

III- adoção de incentivos fiscais que estimulem as empresas privadas a investir na produção cultural e artística do Município e na preservação do seu patrimônio histórico;

IV- apoio técnico às entidades culturais na realização de seus projetos;

V- preservação de produção cultural juizforana em livro, imagem e som, através do depósito legal de tais produções em suas instituições culturais, na forma da Lei, resguardados os direitos autorais, conexos e de imagem.

§ Único - Será estimulada a aquisição de bens culturais para garantir a sua permanência no Município.

Art. 160 – LOM/1990 = Art. 101 - Revisão LOM/2010 - O Poder Público garantirá o direito à informação e à comunicação aos cidadãos portadores de deficiência sensorial e de fala, através do código Braille, da linguagem gestual e outros meios que lhes são apropriados.

Art. 196 – LOM/1990 = Art. 72 - Revisão LOM/2010 – Fica assegurado o passe livre nos coletivos às pessoas portadoras de deficiência, de comprovada necessidade financeira, desde que:

I- matriculadas em escolas públicas ou privadas, especializadas ou não;

II- usuários de clínicas especializadas ou associações representativas.

§ Único - O passe livre será extensivo ao acompanhante nos casos de comprovada necessidade.

Art. 197 - LOM 1990 = Art. 73 - Revisão LOM 2010 - O Município implantará sistema de semáforos sonorizados e placas em Braille, objetivando maior segurança dos cidadãos com deficiência visual, em locais a serem definidos em Lei.

Art. 207-LOM 1990 = Art. 84 - Revisão LOM 2010 - Para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, o Poder Público disporá dos seguintes instrumentos:

I- imposto progressivo cumulativo sobre a propriedade territorial urbana não edificada, incidindo sobre o número de lotes de um mesmo proprietário;

II- taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social;

III- transferência do direito de construir;

IV- concessão de direito real de uso;

V- parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

VI- desapropriação por interesse social ou utilidade pública;

VII- inventários, registros, vigilância e tombamento de imóveis;

VIII- contribuição de melhoria;

IX- tributação dos vazios urbanos.

Art. 210 –LOM/990 = Art. 86 - Revisão LOM/2010 - Incumbe à Administração Municipal promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir, em nível compatível com a dignidade da pessoa humana, condições habitacionais, saneamento básico e acesso ao transporte.

c2. Categoria - democracia e participação popular

Art. 3º - LOM/1990 = Art. 4º - Revisão LOM/2010 - Todo Poder do Município emana do povo que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes eleitos.

§ 1º - O exercício direto do poder pelo povo no Município se dá, na forma da LOM, mediante:I– plebiscito;

II– “*referendum*”;III- iniciativa popular no processo legislativo;IV– participação em decisão da Administração Pública;V– ação fiscalizadora sobre a Administração Pública.§ 2º - O exercício indireto do Poder pelo povo no Município se dá por representantes eleitos pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, na forma da Legislação Federal e por representantes indicados pela comunidade nos termos da LOM.

Art. 75 – LOM/1990 = Art. 41 - Revisão LOM/2010 - A iniciativa popular de Projeto de Lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairro, dar-se-á através de manifestação de, pelo menos, 5% (cinco por cento) 3% (três por cento) do eleitorado.

Art. 98 e Art. 99 – LOM/1990 = Art. 58 - Revisão LOM/2010- A elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias precederá à elaboração da Lei Orçamentária anual e se fará após audiências públicas com dirigentes de associações representativas da sociedade, para definição de prioridades.

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão com observância dos preceitos correspondentes da CFR/88 e da Constituição do Estado de Minas Gerais:I- o plano plurianual; II- as diretrizes orçamentárias; III- o orçamento anual.

Art. 121 - LOM 1990 = Art. 94 - Revisão LOM 2010 - As ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem o SMS, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I- distritalização dos recursos, técnicas e práticas; II- integridade na prestação das ações de saúde adequadas às realidades epidemiológicas; III- participação, em nível de decisão, de entidades representativas de usuários e de profissionais de saúde na formulação, gestão e controle da Política Municipal e das ações de saúde, através do Conselho Municipal da Saúde a ser criado nos termos do art. 77 da LOM.

Art. 122 - LOM 1990 = Art. 95 - Revisão LOM 2010 - O SMS será financiado com recursos

do orçamento do Município, do Estado, da Seguridade Social, da União, além de outras fontes. §1.º - O volume mínimo dos recursos destinados à saúde pelo Município corresponderá, por ano, a 15% das receitas municipais, além dos recursos provenientes do Estado e da União. §2.º - Os recursos financeiros do SMS serão administrados por meio de um FMS e subordinados ao planejamento e controle do CMS. §3.º - A instalação de quaisquer novos serviços públicos ou privados de saúde deve ser discutida e aprovada no âmbito do CMS, obedecidos os programas e normas governamentais e constitucionais.

Art. 205 – LOM/1990 = Art. 83 - Revisão LOM/2010 - O estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano deverá assegurar: I– a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas onde esteja situada a população favelada e de baixa renda; II– a preservação das áreas de exploração agrícola e pecuária e o estímulo a essas atividades primárias; III– a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente natural e cultural; IV– a criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, cultural, ambiental, turístico e de utilização pública; V– a participação das entidades comunitárias no estudo, no encaminhamento e na solução dos problemas, planos, programas e projetos.

Ressalta-se que conceitos gerais, princípios e diretrizes, relacionados com as políticas públicas é que devem constar de constituições, que se conformam como se fossem cláusulas pétreas, ou dispositivos que pela sua importância devem integrar permanentemente a Lei Maior, ou, ainda, artigos relacionados com ações que ainda não foram implementadas.

Pode-se exemplificar nesse caso: a iniciativa popular no processo legislativo, o plebiscito, o referendo, as ações de saúde, a política de atenção à pessoa com deficiência, a política de desenvolvimento urbano, a função social da propriedade, a garantia da educação.

d.Artigos que representam avanços da Revisão/2010 em relação à LOM/1990:

d1. Categoria-direitos sociais

Art. 3º - A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:

VIII- a garantia de acesso a todos, de modo justo e igual, sem distinção de origem, raça, sexo, cor, orientação sexual, idade, condição econômica, religião, crença, pessoa com deficiência ou qualquer outra discriminação aos bens, serviços e condições de vida indispensáveis a uma existência digna;

IX- a acolhida e o tratamento igual a todos os que, no respeito da lei, afluem para o Município;

X- a defesa e a preservação do território, dos recursos naturais e do meio ambiente do

Município;

XI- a preservação dos valores históricos e culturais da população.

Art. 67 - A política de mobilidade urbana deverá estar fundamentada nos seguintes princípios:

I- acessibilidade universal;

II- desenvolvimento sustentável do Município nas dimensões socioeconômicas e ambientais;

III- equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;

VI- segurança nos deslocamentos das pessoas;

VII- justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes.

Art. 68 - O transporte é um direito fundamental do cidadão, sendo de competência do Município organizar e prestar diretamente, ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços de transporte coletivo urbano, tendo como alvos:

I- priorização do transporte coletivo e criação dos corredores de tráfego independentes;

VII- manutenção da tarifa social, que cria subsídios indiretos, gerando benefício maior;

VIII- garantir percentual mínimo de cinco por cento de veículos adaptados aos portadores de necessidades especiais na frota de táxi;

Art. 76 - Os serviços públicos de saneamento no Município serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I- universalização do acesso;

III- articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

Art. 87 - O Município formulará e implantará a política municipal de habitação com objetivos, diretrizes, metas e instrumentos de ações para promover o acesso à moradia digna e melhoria das condições urbanas, devendo ser criadas ou reformuladas o conjunto de normas construtivas e urbanísticas e de procedimentos administrativos, visando incentivar e facilitar o funcionamento do setor habitacional.

§ Único - Aprovada a política municipal de habitação, com participação efetiva de toda a sociedade e deliberação do Conselho Municipal de Habitação, deverão estar assegurados os recursos financeiros para a sua implantação no orçamento municipal, com a indicação das fontes financeiras.

Art. 88 - Fica assegurado, através da Administração Municipal, o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de

interesse social, como parte integrante do direito social à moradia digna, conforme lei.

Art. 97 - O Município utilizará critérios de discriminação positiva na implementação de políticas públicas de saúde, priorizando os grupos sociais, comunidades, familiares e pessoas mais vulneráveis ou expostas a situações de risco, através de implementação de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde.

§ Único: Esta priorização dar-se-á no plano municipal de saúde e na programação anual em saúde, sendo que as leis orçamentárias deverão contemplar tais prioridades.

Art. 99 - A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política não contributiva e deverá ser realizada de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, sendo suas ações organizadas em sistema descentralizado e participativo, tendo como instância deliberativa, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, o Conselho Municipal de Assistência Social, que estabelecerá as diretrizes das políticas municipais de assistência social e os critérios relativos a aplicação dos recursos depositados no Fundo Municipal de Assistência Social.

Art. 100 - O Poder Público Municipal fica obrigado a manter organismo executivo da política municipal de apoio à pessoa com deficiência, garantindo-se o pleno direito à participação popular através de entidades representativas.

Art. 102 - O Poder Executivo criará órgão, dentro da estrutura administrativa, voltado para a política de igualdade racial e do combate a diferença econômica entre as raças, assim como a elaboração do plano municipal com este objetivo, a ser aprovado pelo Conselho afim.

Art. 103 - O Município estabelecerá políticas públicas de apoio e fomento à economia solidária, voltadas para o direito a uma vida digna, à erradicação da pobreza, à inclusão social, à ampliação de oportunidades e à melhoria das condições de trabalho e renda.

§ 1º O Poder Executivo prestará assessoria e assistência técnica, e estabelecerá convênio com cooperativa em processo de incubação.

§ 2º O Poder Executivo criará o Fundo de Fomento à Economia Popular e Solidária, assim como centros públicos de economia solidária.

Art.104 - É dever do Município, garantir e desenvolver o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, com dignidade e com base em práticas alimentares saudáveis, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis, sem comprometer outras necessidades.

§ 1º A segurança alimentar e nutricional sustentável tem por objetivos:

- I- a promoção da nutrição e do acesso à alimentação adequada;
- II- o fortalecimento da agricultura familiar sustentável;
- III- a promoção da qualidade ambiental e a garantia de acesso à água;
- IV- a promoção da geração de trabalho e renda;
- V- a promoção da educação para o consumo e a educação alimentar.

§ 2º - O Município implantará o sistema municipal de segurança alimentar e nutricional sustentável que deverá contemplar:

- I- CMSA;
- II- conferência municipal de segurança alimentar;
- III- plano municipal de segurança alimentar;
- IV- órgãos municipais;
- V- das ações da sociedade civil.

§ 3º - Para assegurar a efetividade do disposto neste artigo, impõe-se ao Município, na forma da lei a definição de sua política de segurança alimentar e nutricional sustentável.

Art. 105 - O Município, em consonância e de forma integrada às políticas federal e estadual, coordenará e se responsabilizará pelas ações de segurança alimentar e nutricional sustentável no âmbito do seu território.

§ 2º - As ações municipais na área da segurança alimentar e nutricional sustentável, serão realizadas com recursos do orçamento do Município, do Estado e da União e de outras fontes, garantindo a participação da população na elaboração do orçamento por meio de organizações representativas, de forma direta, na definição das prioridades de sua região, respeitadas as diretrizes e políticas definidas para o Município, aprovadas pelo CMSA.

Art.106 - O Município, mediante lei, criará e manterá órgão executivo de política municipal de segurança alimentar.

§ Único - O órgão executivo manterá sistema de informação atualizado para uso dos interessados e fará avaliações anuais da situação da segurança alimentar, bem como garantirá a necessária intersectorialidade entre os órgãos municipais diretamente ligados a segurança alimentar e a integração dos seus respectivos orçamentos.

Art.109 - O Município criará, mediante lei, órgão executivo encarregado de promover os mecanismos necessários à implementação da política de direitos humanos na cidade.

Art.115 - Cabe ao Município, obedecida à legislação federal e estadual, definir a política municipal de turismo e as diretrizes e ações devendo:

- I- adotar, por meio de lei, o PMT como plano integrado e permanente de desenvolvimento sustentável do turismo em seu território;

- II- desenvolver efetiva infraestrutura turística, que corresponde à sinalização turística, serviço de informações ao turista, adequação e manutenção dos atrativos turísticos e acessibilidade aos mesmos;
- III- estimular e apoiar, institucionalmente, a produção artesanal local, as feiras, exposições, eventos turísticos, bem como elaborar o calendário de eventos turísticos;
- IV- regulamentar o uso, ocupação e fruição de bens naturais e culturais de interesse turístico;
- V- incentivar o turismo social;
- VI- promover a conscientização do público para a conservação e preservação dos recursos naturais, dos bens culturais e do turismo, sendo este considerado como atividade socioeconômica e fator de desenvolvimento;
- VII- desenvolver programas e políticas direcionados à promoção interna e externa do município em favor do turismo;
- VIII- incentivar a formação de pessoal especializado para as atividades turísticas, nas áreas de informação, atendimento ou prestação de serviços;
- IX- monitorar as ações definidas pelo Plano Municipal de Turismo, por meio de levantamento de dados e pesquisas, que gerem indicadores do turismo;
- X- apoiar políticas e ações contra a exploração sexual de crianças e adolescentes e contra o turismo sexual;
- XI- garantir a atuação do CMT e FMT;
- XII- celebrar convênios com entidades públicas ou do setor privado a fim de promover a recuperação e a conservação de monumentos, logradouros de interesse turístico, obras de arte e pontos turísticos.

Art.120 - É dever da família, da sociedade e do Poder Público Municipal assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

d2 - Categoria democracia e participação popular

Art. 3º - A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:

- I- gestão democrática;
- II- soberania e a participação popular;
- III- transparência e o controle popular na gestão pública;
- IV- respeito à autonomia e à independência de atuação das associações e movimentos sociais;

Art. 53 - Os Conselhos Municipais são órgãos de participação direta dos diversos segmentos da sociedade nos assuntos públicos e, a eles compete propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da Administração Pública Municipal, conforme lei.

§ Único - A lei definirá atribuições, composição, deveres e responsabilidades dos Conselhos, nos quais se assegurará a participação das entidades representativas da sociedade civil.

Art. 54 - As associações comunitárias de moradores devem ser reconhecidas pelo Poder Público Municipal como legítimas representantes da população de um determinado bairro ou de um conjunto de bairros, quando se tratar de um fórum de entidades de atuação regional.

§ Único - Além de respeitar a autonomia e a independência destas entidades e fóruns, o Poder Público Municipal deve estimulá-los a atuarem como instâncias de discussão e elaboração de políticas públicas, em âmbito local, regional e municipal.

Art. 55 - Com o propósito de conferir ética e rigor às atividades e funções desempenhadas pelos Poderes Legislativo e Executivo Municipais, os mesmos ficarão incumbidos de criar mecanismos, através dos meios de comunicação e na forma da lei, de divulgarem informações relacionadas com a arrecadação e os gastos com todos os recursos públicos, assim como das licitações, contratos e convênios por eles estabelecidos.

§ Único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas no âmbito do Poder Legislativo.

Art. 56 - Os Poderes Legislativo e Executivo, no âmbito de suas competências, criarão ouvidorias para permitir o controle social e dar maior transparência às suas ações.

Art. 63 - Ficará a cargo do Poder Executivo, a elaboração do plano municipal de meio ambiente e recursos naturais, a ser aprovado pelo CMDMA, atendendo aos princípios estabelecidos na CF/88, na Constituição do Estado de Minas Gerais, no Estatuto da Cidade e nos preceitos contidos nesta Lei Orgânica.

Art. 64 - A instalação de aterro sanitário, de aterro de inertes e de unidade de transbordo dependerá de prévia análise e aprovação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, ouvida a sociedade civil e organizações de defesa do meio ambiente, mediante realização de audiência pública na Câmara Municipal.

Art. 65 - Somente será concedida a autorização para instalação de qualquer empreendimento público ou privado com potencial impacto ambiental neste Município após a anuência do CMMA, mesmo para empreendimentos já licenciados por outros órgãos, com o propósito de assegurar a representatividade em assuntos ambientais de impacto local.

§ Único. Para a implantação da política ambiental, a Administração Municipal deverá obter anuência do CMMA.

Art. 67 - A política de mobilidade urbana deverá estar fundamentada nos seguintes princípios:

V- transparência e participação social no planejamento, controle e avaliação da política de mobilidade urbana;

Art. 76 - Os serviços públicos de saneamento no Município serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

V- transparência das ações, baseada em sistemas de informação, via internet, e processos decisórios institucionalizados;

VI - controle social, por meio de CMSa;

VII - segurança, qualidade e regularidade dos serviços de saneamento;

Art.104 - É dever do Município, garantir e desenvolver o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, com dignidade e com base em práticas alimentares saudáveis, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis, sem comprometer outras necessidades.

§ 2º O Município implantará o sistema municipal de segurança alimentar e nutricional sustentável que deverá contemplar:

I - CMSA;

II - Conferência Municipal de Segurança Alimentar;

V - das ações da sociedade civil.

Art. 105 - O Município, em consonância e de forma integrada às políticas federal e estadual, coordenará e se responsabilizará pelas ações de segurança alimentar e nutricional sustentável no âmbito do seu território.

§ 2º - As ações municipais na área da segurança alimentar e nutricional sustentável, serão realizadas com recursos do orçamento do Município, do Estado e da União e de outras fontes, garantindo a participação da população na elaboração do orçamento por meio de organizações representativas, de forma direta, na definição das prioridades de sua região, respeitadas as diretrizes e políticas definidas para o Município, aprovadas pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar.

Art. 110 - O Município implantará o SMC, com a adoção do competente plano municipal, a ser aprovado por seu Conselho.

§ Único: O FMC será gerido e controlado pelo órgão competente da administração, ouvido o CMC.

Art. 115 - Cabe ao Município, obedecida à legislação federal e estadual, definir a política municipal de turismo e as diretrizes e ações devendo:

IX - monitorar as ações definidas pelo PMT, por meio de levantamento de dados e pesquisas, que gerem indicadores do turismo;

Considerando-se o quadro comparativo da LOM/1990 e a Revisão/2010, conforme as categorias - direitos sociais; democracia e participação popular, faz-se necessário avaliar a importância desta Lei, destacando aspectos mais estratégicos e relevantes, e, identificar seus desafios, interpretando a manifestação daqueles que a estiveram construindo e contribuindo para sua formulação.

2.3 Importância da Lei Orgânica Municipal de Juiz de Fora e seus Desafios

As reflexões sobre a importância da LOM considerando-se os dois momentos se inscrevem na significação dos direitos sociais, recaindo o destaque na LOM/1990: a criação de mecanismos para assegurar a função social da propriedade como o imposto progressivo, a desapropriação por interesse social e a tributação dos vazios urbanos, a garantia de direitos para servidores públicos, o estabelecimento de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, cultura, a criação de Conselhos de participação popular, a definição de diretrizes para urbanização e regularização fundiária e a preservação ambiental, a questão do combate à discriminação, a necessidade de se criar políticas voltadas às pessoas com deficiência.

Na Revisão/2010 constata-se avanços na conquista de direitos sociais visto que totalizam 18 artigos que tratam destes direitos sociais, incluindo-se garantia de acesso da população aos bens, serviços e condições de vida digna. Merece destaque os elementos inovadores baseados em demandas da sociedade, que não foram enfatizadas na LOM/1990, embora se fizessem presentes. Reconhece-se sua validação como necessárias no contexto atual por se caracterizarem como políticas públicas como: a questão da mobilidade urbana, os serviços públicos de saneamento, critérios de discriminação positiva para implementação de políticas públicas de saúde, políticas públicas de fomento e apoio à economia solidária, a política de segurança alimentar, política de direitos humanos, plano municipal de turismo, a questão emergente do idoso, o aprofundamento da política municipal de habitação, a política de igualdade racial e de combate a diferença econômica entre as raças.

No que se refere à democracia e a participação popular, em 1990, os principais avanços se vincularam ao plebiscito, referendo e iniciativa popular no processo legislativo.

Comparativamente, a Revisão/2010 distingue 14 artigos relacionados à democracia e à participação popular, que efetivam os princípios da gestão democrática, da ética e da transparência com os atos públicos dos poderes constituídos, com a criação de ouvidorias

públicas; ampliam a participação popular através dos Conselhos de direitos com caráter paritário e deliberativo; aprofundam a democracia participativa e a atuação das organizações comunitárias reconhecendo-se sua legitimidade.

Enfatiza-se que de um lado estas elucidaciones demonstram que a sociedade está mais atenta na defesa de seus direitos, exigindo do Poder Executivo e do Poder Legislativo, lisura e rigor no trato com a coisa pública.

Em relação a inserção dos segmentos organizados da sociedade civil com o processo de discussão e elaboração da LOM/1990 e a Revisão/2010, evidencia-se que esta se efetivou de maneira satisfatória.

Como explicitado no item 1.3.1, a década de 1980 representou um momento de efervescência no cenário político e dos movimentos sociais no Brasil. O ressurgimento do movimento sindical no ABC paulista, o movimento pela anistia, a abertura democrática após anos de ditadura militar, a mobilização em torno das eleições diretas, a Assembléia Nacional Constituinte foram fatos determinantes na história que propiciaram uma grande participação popular nos acontecimentos políticos do País. Esta constatação é reveladora de a sociedade passou a criar e valorizar uma cultura de participação popular. Reitera-se que o processo de discussão e elaboração da LOM contou com a efetiva atuação dos movimentos organizados que atuaram de forma articulada, como foi o Fórum do Movimento Sindical e Popular.

Ressalta-se que a atuação deste Fórum singularizou uma forma de organização estratégica e decisiva, que foi representativa na medida em que, a sociedade civil organizada lutava para ocupar espaços, com a mediação de intelectuais e dos partidos políticos, num momento particularmente especial de conquista democrática na vida política do país, iniciado nas greves de trabalhadores no ABC paulista; no movimento pelas Diretas-já; movimento pró-emendas populares na CF/88, que ensejou uma cultura de participação na sociedade civil juizforana.

Informa-se que foram sucessivos estágios de avanços e retrocessos, de renovação e restauração, de negociações e articulações que objetivavam a garantia da consolidação democrática e da participação popular, e da conquista de direitos sociais.

Reconhece-se que avanços ocorreram nos espaços de interlocução democrática como pode se identificar nos dispositivos que se materializaram na LOM/1990. Na Revisão/2010, a atuação de grupos de interesses e sistemas corporativos se fez mais presente.

Retoma-se que a comparação apresentada no item 2.2.2 inclui um conjunto amplo de iniciativas que tem como espectro a obtenção de ganho em uma determinada área específica de sua atuação, sem maiores preocupações com o contexto geral.

Assim se caracterizam as conquistas por direitos sociais através do ordenamento jurídico-institucional de políticas públicas sacramentado na Revisão/2010, como na saúde; segurança alimentar; direitos humanos, da mulher, idoso, negro, pessoa com deficiência.

Reitera-se que o corporativismo embora se configure como estratégia de luta social, guarda em si a singularidade da atuação fragmentada, o que enfraquece a luta unificada das classes subalternas contra a hegemonia dominante e a articulação em torno de uma “guerra de posição”, e, ainda está a requerer o amadurecimento e o aprofundamento necessários, conforme visto anteriormente.

Revela-se que Roberto Carlos Silvério Belfort (representante do Conselho Municipal de Valorização da Raça Negra) analisa esses dois momentos, considerando que em 1990 ocorria grandes transformações nas relações sociais no mundo, explicitando que:

“Foram dois momentos diferentes, o período que antecedeu a LOM 90 foi um período de abertura política, tinha mais mobilização, uma polarização maior entre capitalismo e socialismo. O povo estava mais politizado, mais esperançoso com a política, eu me lembro do plenário bem cheio várias vezes. São momento distintos, não sei fazer uma análise mais detalhada. Na revisão não se via bandeiras partidárias.”

Revela-se também que caracterizando a realidade daquela época, Maria Valéria de Andrade (Presidente do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência) destaca a organização social e manifesta como compreensão:

“A LOM de 90 foi mais participativa, porque saíamos de um período de ditadura, foi um período muito rico de participação popular. As entidades estavam muito unidas em torno deste projeto e nós, naquela época, conseguimos inscrever na LOM vários artigos que hoje se transformaram em direitos nossos”.

Referenciando-se às elucidações do Vereador Flávio Cheker (PT) verifica-se que retrata diferenciação nos dois momentos, especificando-se a significação dos mesmos:

“Eu acompanhei a LOM elaborada em 90 como cidadão, não era vereador. Naquele momento já houve uma participação bem intensa de setores da sociedade e até superior a que ocorreu na revisão. Mas de modo geral acho que tanto naquele momento quanto agora a participação que tivemos era exatamente a expressão da nossa organização popular.”

Evidencia-se que independente dos avanços e retrocessos, dos progressos e recuos, obtidos nas discussões visando a elaboração da LOM/1990 e a Revisão/2010, o destaque recai na movimentação da sociedade, que visou estabelecer novo patamar nas relações sociais, na perspectiva do aprofundamento da democracia, no diálogo da sociedade com o Estado, na

participação popular, e na busca de assegurar direitos de cidadania, que a torna marco fundamental no alcance da emancipação política.

Considera-se fundamental ressaltar a importância da LOM enquanto contrato social, no campo da micro-política, no âmbito dos municípios. Esta ponderação se associa ao depoimento de Jorge Gonçalves Ramos (Secretário Executivo do CMS) que reconhece que a LOM arbitra o que se pode ou não fazer, que fundamenta a obtenção da autonomia para fazer, argumentando também sobre a importância desta Lei e do que proporciona aos cidadãos:

“A LOM é muito importante para quem vive em Juiz de Fora, ela é a nossa constituição, a nossa carta maior. A partir dela que se tem a visão da legalidade, do que se pode ou não fazer, a população não se apropria, não procura conhecer a Lei Orgânica. Ela é de fundamental importância para que se possam fazer as coisas acontecerem, inclusive para dar autonomia para aqueles que se propõem a fazer, que é o caso do legislativo”.

Amplia-se o reconhecimento da LOM com o depoimento de Cosme Ricardo Gomes Nogueira (Presidente do SINSERPU) percebendo-a como importante porque estimula o debate e a participação, expressando seu posicionamento:

“A LOM fortalece o debate da sociedade, principalmente a Câmara Municipal por ser uma casa do povo, onde os legisladores elaboram leis e discutem essas leis com a sociedade civil organizada. A LOM do nosso município é o grande triunfo que a sociedade adquiriu, é o conjunto de idéias, de opiniões que no debate final prevalecendo à democracia foram discutidas e aprovadas.”

Encontra-se concordância deste posicionamento nos argumentos de Wesley Barbosa Severino (membro do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência) que expõe a significação da LOM nos dois momentos:

“Ela é fundamental para a sociedade, porque ela rege todo o ordenamento jurídico do município. A revisão foi importante para democratizar o que acontece no município é uma forma de trazer a população para a resolução dos seus problemas”.

Reforça-se a mencionada importância da LOM com a avaliação de Jackson Fernandes Moreira Junior (Subsecretário de Desenvolvimento Econômico da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura), mencionando que traduz consenso coletivo, fazendo com que ocorra uma concordância da maioria, o que facilita o seu cumprimento. No seu depoimento expressa que:

“A LOM cria todo o conjunto de regras, de parâmetros do bom funcionamento da sociedade local, considerando todos os agentes econômicos e sociais. A importância de você ter regras definidas é que se

elimina o risco da incerteza. Então, eu entendo que a importância da Lei é esta de estabelecer aonde se quer chegar, baseado no consenso coletivo. Foi uma vitória da sociedade local, porque a Lei ela tem que acompanhar a evolução social.”

Amplia-se a dimensão de importância da LOM com a explicitação de Flávio Cheker (PT) tratando de situar a correlação com a CF/88: *“A LOM é a nossa constituição municipal, ela é de extrema importância para a sociedade, regula no plano do município aquilo que guardada as devidas proporções a CF guarda no plano do país.”*

Encontra-se semelhança com essa linha de argumentos em Dagmar Bettina Koyro (Presidente do Conselho Municipal de Segurança Alimentar), visto que evidencia: *“Ficamos muito felizes porque assuntos que estavam sendo discutidos a nível nacional foram colocados na Lei Orgânica e isso é ótimo para a sociedade.”*

Ressalta-se que do ponto de vista da técnica legislativa, identifica-se no depoimento de Maria Aparecida Fontes Call (Diretora Geral da Câmara Municipal) a compreensão de que a LOM representa a autonomia do município, pois a considera como: *“[...] a Lei maior do município, registra o ponto alto da autonomia política do município, ou seja, garante o poder de auto-organização do mesmo. É a Lei das peculiaridades municipais.”*

Ressalta-se também o aspecto da autonomia que é explicitado por Alanir de Souza Pinto (atual Presidente da UNIJUF) que salienta: *“A LOM é a Carta Maior, estabelece os parâmetros, direitos e deveres de todos os cidadãos e do poder público. Então, ela é muito importante na medida em que com ela o município tem uma autonomia maior.”*

Com este conjunto de revelações sobre a LOM, considerando-se os dois momentos evidencia-se aspectos que sintetizam a sua significação e importância:

- ✓ o estabelecimento de regras de convivência, do que pode e não pode ser feito, principalmente das competências dos poderes constituídos, da ética e da transparência com a coisa pública;
- ✓ o fortalecimento do debate com a sociedade, com a instituição de conselhos de direitos e a realização de audiências públicas e tribunas livre;
- ✓ o estímulo à participação com a realização de referendos e plebiscitos, etc., voltados para a consolidação democrática,
- ✓ a busca da organicidade, do bom funcionamento da sociedade,
- ✓ a preservação do pacto federativo e da autonomia municipal,

Acresce-se que a LOM representa também a possibilidade de um contrato social, de um acordo, de um pacto que envolve a sociedade civil, visando garantir a democracia e a participação popular, e a conquista de direitos sociais na busca, em um primeiro momento, da

emancipação política. Encontra-se no depoimento de Maria Valéria de Andrade (representante do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência contribuições que reiteram esta reflexão:

“A LOM é o arcabouço legal que traça as principais diretrizes para o planejamento de uma sociedade mais democrática, cidadã e humana. Ela tem como pano de fundo o que se quer de uma cidade. Uma cidade que tem uma LOM participativa e democrática tem menos chance de errar no seu dia a dia com seus cidadãos.”

Argumenta-se que um maior conhecimento da Lei também representa um grande desafio e em Roberto Carlos Silvério Belfort (representante do Conselho Municipal de Valorização da Raça Negra, que considera um desafio a divulgação e a massificação da Lei:

“O grande desafio vai ser a socialização dela, a divulgação para os seus beneficiários. Eu penso que o texto da LOM deveria entrar na grade do nível médio, porque ela regula a vida da sociedade. O grande desafio é que a população saiba dela, que ela seja divulgada.”

Identifica-se que Jorge Gonçalves Ramos (secretário-executivo do CMS) revela três os grandes desafios da LOM: garantir as deliberações do controle social, a permanente atualização da lei e “tirá-la” do papel, explicitando que:

“Eu tenho ainda um desafio, para um dia que a Câmara reabrir essa discussão, para que a gente possa colocar na LOM a garantia efetiva das deliberações do controle social, do ouvir a sociedade no que toca a saúde. O segundo desafio é se manter atualizada com a vida. Se adequar a realidade. Outro grande desafio é fazer valer o que está escrito, porque da teoria a prática a gente tem um vazio muito grande.”

Destaca-se que a realização de um pacto social formalizado através do direito positivo, como é a LOM, representa um movimento duplo da sociedade civil em duas direções: na construção coletiva do arcabouço jurídico; e na sua efetiva concretização, porque o que está em jogo é a correlação de forças posta na sociedade. Reconhece-se que uma vez obtida determinada conquista social consagrada em lei, abre-se uma nova frente de lutas que é a sua materialização, visto que as forças conservadoras hegemônicas na sociedade tenta inviabilizá-la. Encontra-se em Dagmar Bettina Koyro (Presidente do CMSA:

“Ela precisa sair do papel, não sei quanto aos outros artigos porque eu fiquei observando mais a questão da segurança alimentar, mas tudo que diz aqui na área da segurança alimentar nada foi aplicado ainda. Eu sei também que alguns desses artigos tinham prazo para serem implementados, e pelo que eu entendi nas últimas audiências públicas quase nada disso tinha sido colocado em prática. Então os prazos foram todos desrespeitados, isso machuca muito, porque um executivo preocupado com seu povo tenta correr atrás e colocar isso em prática. Porque foi uma revisão ampla, então é um desrespeito muito grande com o povo.”

Confirmando a necessidade da Lei se tornar instrumento efetivo de realização das expectativas da sociedade, Jackson Fernandes Moreira Junior (subsecretário de Desenvolvimento Econômico da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico) expõe em seu depoimento sua posição:

“Não acho que é um desafio da LOM, mas de qualquer Lei que é o de se legitimar, não adianta criar uma Lei que não pegue que a sociedade não absorva como um instrumento de orientação com relação a postura perante um marco legal. A Lei tem que ter a credibilidade e a confiança coletiva para que consiga se impor. Não basta colocar no papel, tem que tirar do papel e transformar esse instrumento num instrumento de desenvolvimento econômico, político e cultural.”

Verifica-se que torna-se bastante evidente que existe uma “voz comum” revelada pelos entrevistados: a de que a LOM tem que se tornar mais popular, mais conhecida, mais acessível, para que possa tornar-se pública as conquistas sociais obtidas, e permitir com que a população cobre das autoridades o seu cumprimento.

Identifica-se no depoimento de Maria Aparecida Fontes Call (Diretora Geral da Câmara Municipal), a disseminação da LOM é fundamental para conscientizar a população na perspectiva da garantia de direitos, ressaltando que é preciso:

“O maior conhecimento do conteúdo dela, do seu cumprimento, que os questionamentos de inconstitucionalidade que tramitam não sejam mantidos. Que na escola as pessoas comecem a conhecer o que representa a LOM para o município, a Lei chave da estrutura do município. Eu fico muito satisfeita quando me pedem um exemplar da Lei para conhecer. A Câmara mandou editar vários exemplares da Lei em formato padrão e no formato de bolso, justamente visando que cada um pudesse ter seu exemplar.”

Em consonância com esse pensamento, Maria Valéria de Andrade (Presidente do Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência) sintetiza em seu argumento a importância da LOM para as diversas fases da vida, acercando-se de que:

“Acho importante que as pessoas saibam da importância da LOM, que as crianças sejam apresentadas a ela, que tenham como um livro de cabeceira. Porque o desconhecimento leva a não fazer valer os seus direitos. As pessoas precisam conhecer a Lei, o desconhecimento faz com que ela não se cumpra. A Câmara tem que disseminar mais a LOM. Eu fico triste porque temos muitas leis, mas não temos a observância das mesmas.”

Verifica-se no depoimento de Cosme Ricardo Gomes (Presidente do SINSERPU) que o destaque sobre a LOM recai na responsabilidade do Poder Executivo, principal protagonista do seu cumprimento, o que demanda a compreensão de que:

“O maior desafio é o cumprimento dela por parte dos gestores, porque nem sempre a Lei se cumpre. Eu estava ouvindo um debate de juristas e eles diziam: criar uma lei que satisfaça as necessidades do povo não é tão difícil, basta articular, ter um entendimento entre os parlamentares que a lei é aprovada e sancionada, o mais difícil é cumprir a lei. Eu acho que o poder público deveria divulgar mais a LOM, deveriam ser elaboradas cartilhas, palestras para que a LOM chegue até as comunidades, nas escolas.”

Compreende-se que não restam dúvidas quanto aos desafios que se relacionam com a internalização da LOM na sociedade, para fortalecer a consciência de direitos na perspectiva de uma sociedade mais justa e igualitária, o que contribui para aprofundar e consolidar o processo democrático. Considera que este fortalecimento envolve diversos segmentos como: crianças, jovens, idosos, mulheres, negros, pessoas com deficiência etc., não de forma compartimentalizada, mas integrada e unificada, no conjunto da classe trabalhadora.

Outro enorme desafio relaciona-se com a responsabilidade dos poderes constituídos com o cumprimento das suas obrigações constitucionais, que implica na busca da concretude e a materialidade da LOM. Entende-se que esta dimensão se associa à correlação de forças existente na sociedade e à luta pela hegemonia, visto que os interesses muitas vezes são antagônicos, representando um espaço de permanente tensão e de lutas.

Acresce-se que associado a esse desafio identifica-se o que se relaciona com a exigência de que compete à sociedade civil acompanhar, fiscalizar e denunciar a não implementação dos recursos e dos serviços que visam a garantia dos direitos de cidadania, o que pressupõe a ampliação de canais e estratégias de participação popular.

Ressalta-se ainda que o caráter inovador e pioneiro da Revisão/2010, considerando-se a abrangência da reformulação, mesmo reiterando alguns aspectos limitadores que se vinculam à participação e à vontade política. Esta ponderação reforça que não se prendeu a emendas no escopo da lei, mas a uma análise profunda, procurando interrelacionar com o que configura a nova ordem mundial, e, a introdução de novos conceitos aludidos pelo conjunto das expectativas da sociedade, principalmente no tocante à ética e transparência por parte das autoridades; e, do controle social, na direção da democracia e participação popular e dos direitos sociais. Encontra-se a alusão a este pioneirismo, no depoimento de Dagmar Bettina Koyro (Presidente do Conselho Municipal de Segurança Alimentar) que expressa:

“Que eu saiba o município foi o primeiro no Brasil a aprofundar esse tema na sua Lei Orgânica, isso é pioneiro e nós já divulgamos isso, muita gente parabenizou, foi um avanço enorme.”

Reitera-se a concordância desta configuração da LOM, no depoimento de Dalmo Dallari (TRIBUNA DE MINAS, 30.08.2009, p.7) que manifesta seu posicionamento:

“Não conheço exemplo como esse, de Juiz de Fora. É a primeira vez que passo por isso, que vejo uma revisão como esta, ampla, que não se restringe à apresentação de emendas. Isso é muito positivo para a cidade, é quase uma nova Constituinte”.

Reafirma-se estas elucidações sobre a LOM, compreendendo que a perspectiva defendida recai na necessidade de transpor as conquistas no campo dos direitos e da democracia para além de uma forma de reconhecimento jurídico, moral e simbólico. Encontra-se em Abreu (2008) o entendimento de que a cidadania moderna deve estar inserida no contexto das disputas hegemônicas, o que significa reconhecer que o desafio maior não se encerra na luta pela LOM, mas envolve pacto, acordo, pois o Contrato Social se constrói num processo de luta permanente. Esta referência à cidadania conduz a explicitação de que constitui uma mediação social politicamente constituída e historicamente determinada, no entendimento de que representa “[...] o modo de pertencimento e de participação dos indivíduos e das coletividades em uma formação social historicamente constituída, considerando seus vínculos com o modo de produção da vida social. (ABREU, 2008, p. 16).

Também considera-se significativo reiterar que os avanços conquistados relacionam-se principalmente aos direitos sociais. Estes rebatem nas políticas públicas abarcando dimensões da democracia direta através da possibilidade do plebiscito e do referendo; da democracia participativa com a criação de conselhos de direitos, a obrigação dos poderes constituídos em estabelecer mecanismos voltados para a ética e transparência no trato com a coisa pública. Estas referências simbolizam princípios e diretrizes que visam estabelecer uma nova relação da sociedade com a administração pública na tomada de decisão. Também reitera-se que a descentralização fortaleceu a autonomia dos municípios, mas não garantiu a democratização, assim como a articulação de interesses por intermédio de arranjos corporativos, o que representa a busca do atendimento às reivindicações particularistas, de grupos específicos de interesses, o que, por outro lado, pode enfraquecer a luta unificada dos trabalhadores e a articulação das classes subalternas.

Menciona-se que existe outro aspecto que precisa ser evidenciado: as relações jurídicas se enraízam a partir das relações materiais da vida, das relações de produção, e, nesta direção, a LOM representa uma conquista sócio-jurídica com vistas à democracia formal-institucional, mas as conquistas sociais nela empreendidas resultam da correlação de forças relacionadas com as políticas econômicas. Sem uma articulação da política social com a política econômica não há como se promover a universalização e o aprofundamento de direitos.

CONCLUSÕES

As Leis Orgânicas Municipais elaboradas após a CF/1988 representaram uma mudança de paradigma na relação da sociedade com o Estado, passando a serem escritas com a participação efetiva do conjunto da sociedade civil organizada. Até então, eram os Estados dentro da estrutura organizacional federativa, que tinham competência formal para elaborá-las, seguindo-se um modelo padrão.

A forma de mobilização da sociedade para o processo de discussão da LOM obedeceu a antecedentes históricos que marcaram os acontecimentos políticos do final da década de 1970 e do transcorrer da década de 1980, como: as greves de trabalhadores que propiciaram o ressurgimento do movimento sindical; a luta pelo fim da ditadura e pela abertura democrática; a campanha pelas Diretas-já; a movimentação em torno das emendas populares para a CF/88; que foram evidências da luta de classes e das relações sociais no Estado Moderno.

Ressalta-se que os debates nos municípios se efetivaram, como a eclosão de movimentos similares em municípios que já dispunham de algum modelo de organização social, mesmo considerando as peculiaridades de cada um, como foi o caso de São Paulo com o Plenário Pró-Participação Popular; e de Juiz de Fora com o Fórum do Movimento Sindical e Popular.

Estas ponderações fortalecem a defesa de que este estudo permitiu verificar que os municípios que possuíam essa forma de organização, ainda que embrionária, se apoiaram nessa articulação para estabelecer estratégias de participação no processo de discussão e elaboração da LOM e buscar avanços para a consolidação da democracia e para as conquistas sociais no arcabouço jurídico.

Destaca-se que em Juiz de Fora, foram as emendas populares apresentadas na LOM/1990, coordenadas pelo Fórum, que somadas às iniciativas de parlamentares comprometidos com as causas populares que propiciaram a inclusão de dispositivos que contribuiriam para assegurar a luta e a conquista da democracia, da participação popular e da garantia de direitos sociais. Estas conquistas foram muito importantes para o estabelecimento da democracia no município, para proposição de políticas públicas, para o exercício do controle social por parte da sociedade e para a participação popular na gestão pública.

Ressalta-se que no campo democrático, a possibilidade da sociedade civil organizada apresentar projetos de lei de iniciativa popular e de realizar audiências públicas para definição de prioridades na Lei Orçamentária Anual, configura-se como instrumento estratégico para garantia do Estado de direito e de ganhos sociais. Da mesma forma, o estabelecimento de novos paradigmas na formatação, no desenho e no reordenamento jurídico-institucional das

políticas públicas com o ingresso principalmente de órgãos paritários, deliberativos, normativos, de monitoramento e avaliação, como os Conselhos de participação popular, nas áreas da criança e do adolescente, da saúde, da educação, assistência social, meio ambiente, transportes, desporto e lazer, agricultura, pecuária e abastecimento, contribuíram para criar uma massa crítica e uma nova relação da sociedade com o Estado, enquanto instâncias de pactuação, de consensos e dissensos.

Destaca-se que esses princípios, diretrizes, mecanismos e instrumentos, previstos na LOM, que também permitiram, do ponto de vista legal, a criação de uma nova relação da sociedade para com a administração pública: a democracia participativa.

Entende-se que os direitos sociais previstos na LOM, para as pessoas com deficiência, crianças, jovens, idosos, cidadãos em situação de rua, negros, mulheres; e a criação de mecanismos de acesso à saúde, educação, assistência social, habitação, transporte público, segurança pública, saneamento básico, cultura, representam a árdua luta dos movimentos sociais na perspectiva de conquistas e se constituem ferramenta jurídica da qual, os mesmos possam se valer para o cumprimento das determinações da LOM.

Ressalta-se que em 2010, na Revisão desta Lei, o movimento da sociedade não foi tão intenso e articulado quanto na sua elaboração, em 1990, tendo um viés marcadamente corporativista.

Retoma-se o que foi referenciado no item 2.3, no tocante a categoria democracia e participação popular, considerando-se que a conquista de avanços significativos, nortearam os princípios da ética e da transparência na atividade pública no Legislativo e no Executivo, e, também busca pela consolidação do processo democrático.

Especifica-se que quanto aos direitos sociais e as políticas públicas ocorreu o incremento de dispositivos que não constavam do texto de 1990, cujas ações foram surgindo de demandas da sociedade e construídas ao longo das duas últimas décadas.

Reconhece-se que ocorreu uma atuação articulada dos grupos de interesse e dos sistemas corporativos, que apresentaram a quase a totalidade das proposições. E ainda que foram apresentadas propostas, que não foram aprovadas, na discussão da Lei em 1990, como a Defensoria do Povo e o Conselho Orçamentário; e na Revisão/2010, como a destinação de 30% da receita da Prefeitura para educação e a proibição de serviços terceirizados no âmbito da administração pública, o que representou um recuo em termos de conquistas da sociedade.

Identifica-se que em ambos os processos (LOM/1990 e Revisão/2010), vários artigos foram objetos de Ação Direta de Inconstitucionalidade por parte do Poder Executivo, impedindo até a presente data a sua implementação. Neste contexto, a se manter a supressão

desses dispositivos (muitos deles relacionados com a implantação de conselhos de participação popular) poderá ocorrer à migração da competência por determinada política pública da esfera institucional para a iniciativa privada. Pode também fazer surgir um movimento neocorporativista remetendo às ONG`s o papel preponderante de porta-vozes da sociedade, retirando do Estado a primazia da responsabilidade pelas políticas públicas, e gerando inflexões na constituição dos espaços democráticos e públicos.

Retoma-se que a defesa da descentralização prevista na C/88 fortaleceu institucional e politicamente os municípios, atribuindo-lhes maior autonomia, mas não garantiu a democratização, como foi exposto na Introdução. Destaca-se que a descentralização política depende da vontade do administrador público, no exercício do seu mandato e, da pressão de setores da sociedade e que a formalidade legal pela instituição de conselhos não é a garantia de implantação, o que pode ocasionar a atrofia e a manipulação dos mesmos.

Ressalta-se outro aspecto preocupante que se relaciona com o corporativismo e as “ciladas da diferença”, configurados no marco legal constitucional de Juiz de Fora. Lutar pelas diferenças da mulher, do negro, da pessoa com deficiência torna os segmentos como sujeitos sociais ativos na busca do atendimento de suas reivindicações e na transformação das práticas sociais, o que é significativamente válido, mas não se pode perder de vista que alargam as distâncias e enfraquecem a luta unificada.

Reforça-se uma questão posta em evidência na revisão da LOM/2010: a emergência dos movimentos neocorporativos, que recorreram de forma singular ao Poder Legislativo e que conseguiram contemplar suas demandas em termos de direitos em vários artigos da Revisão/2010.

Considera-se relevante enfatizar que o espaço público se consolida através das organizações neocorporativas, com arranjos setoriais, viabilizando políticas sociais específicas – direitos humanos, segurança alimentar, mulher, negro, pessoa com deficiência, etc., abrindo uma perspectiva que é a da democratização do Estado e a universalização de direitos. Mas, por outro lado, há a necessidade de articulação e integração das políticas públicas, no sentido de inibir a fragmentação das ações públicas.

Reitera-se que a estratégia neocorporativista trouxe, desta forma, como consequências: a pressão política através do *lobby*, e o surgimento de movimentos sociais com amplitude local, estadual e nacional, como por exemplo os movimentos: ambientalista, negro e da mulher, remetendo muitas vezes questões “domésticas” para o âmbito nacional, e, vice-versa.

Por sua vez, reconhece-se que a democracia de massas só se efetiva, quando o protagonismo político estiver nas mãos da sociedade civil, incorporado ao processo, num

quadro de uma institucionalidade em permanente expansão, e que só ocorrerá através de reformas de estrutura, tendo como objetivo a superação do capitalismo, quando o interesse público e o bem comum, em detrimento do interesse privado e a exploração do homem, configurarem uma nova hegemonia.

Menciona-se que as categorias democracia e participação popular, e direitos sociais, consagradas na LOM/1990 e na Revisão/2010, significam a conquista de lutas importantes da sociedade civil organizada, mas não asseguram a emancipação humana, pois esta só vem a se realizar mediante a superação da sociedade de classes. Reitera-se que a emancipação política caracteriza a conquista de direitos civis, políticos, trabalhistas, sociais, fundamentais para o desenvolvimento da cidadania e da democracia, para a obtenção da liberdade e da igualdade formais, dentro de uma ordem social do capital e compatível com a sociedade burguesa, sendo um momento fundamental no processo de se atingir a emancipação humana.

Esclarece-se que cabe, ainda, uma análise acerca das possibilidades e dos limites da realização da emancipação política da sociedade, na realidade local, compreendida como a garantia de direitos de cidadania, pactuada através de um contrato social, que se configura por intermédio da LOM. De fato, a emancipação política no âmbito municipal poderá obter avanço uma vez considerando o cumprimento das condições previstas na Lei: implantação e funcionamento dos conselhos de participação popular, paritários e deliberativos; a efetivação das políticas públicas ali consignadas; o exercício direto do poder pela população, descritos em seus dispositivos. Ocorre que existem determinantes estruturais que impedem que estas condições sejam cumpridas plenamente.

No caso dos Conselhos, muito embora exista um aprimoramento da democracia – paritários, deliberativos, fiscalizadores, a questão é mais ampla devido a hegemonia do capital no Estado que têm o intuito de enfraquecer as lutas sociais, que se ocupa dos fundos públicos fazendo com que as políticas sociais sejam focalizadas e fragmentadas, e impedindo a universalização e o aprofundamento de direitos. Verifica-se que não se pode dissociar a política social da política econômica, e neste sentido, a ofensiva neoliberal vigente é contra o Estado de Bem-Estar Social, tornando-a meramente compensatória. Acresce-se também que os “aparelhos de hegemonia” das classes subalternas possuem reduzida consciência crítica e classista.

Esclarece-se que quanto à consolidação da democracia no exercício direto do poder, a estrutura econômica do capitalismo limita seu desenvolvimento do protagonismo popular, mantendo com a mesma uma relação instrumental. A democracia é aceita desde que mantenha os interesses do capital: a propriedade privada, a reprodução das relações sociais, a

acumulação do capital, a manutenção da hegemonia.

Reforça-se o que foi expresso na Introdução: as relações jurídicas se enraízam a partir das relações materiais da vida e só se materializam pelos que detém os meios de concretizá-la.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Haroldo. Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno.

Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2008.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho.** São Paulo: Boitempo, 1999.

ARRETCHE, Marta. **O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas.** In: GERSCHMAN, Silvia e VIANNA, Maria Lúcia Werneck (orgs.). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização.* Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988.** 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia.** São Paulo: Brasiliense, 2005.

BOBBIO E BOVERO, Norberto e Michelangelo. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. 4ª ed.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Rio de Janeiro, 1824.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Rio de Janeiro, 1891.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1967.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Jornal da Constituinte.** Brasília, DF: Assembléia Nacional Constituinte, 1988.

BRASIL. **Revisão da Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora.** Juiz de Fora (MG): Câmara Municipal, 1990.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. **Democracia local e participação popular: a Lei Orgânica Paulista e os novos mecanismos de participação popular em questão.** São Paulo: Cortez, 2000.

CHEVALIER, Jean-Jacques. **As Grandes Obras Políticas: de Maquiavel a nossos dias.** Rio de Janeiro: Agir, 1990.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político.** Rio de Janeiro: Campus, 1989.

_____. **Marxismo e Política.** Rio de Janeiro: Cortez, 1994.

_____. **Crítica e utopia em Rousseau.** São Paulo: Lua Nova, 1996.

_____. **Notas sobre cidadania e modernidade.** In *Revista Praia Vermelha.* Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

_____. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político.** Rio de Janeiro: Campus, 1998.

_____. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo.** São Paulo: Cortez, 2000.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania.** In *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil / org. Evelina Dagnino.* São Paulo:

Editora Brasiliense, 1994.

DAGNINO, EVELINA. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización.** “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” Caracas: FACES. Universidad Central da Venezuela, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral de Estado.** São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e Democracia: um debate necessário.** São Paulo: Cortez, 2007.

FERNANDES, Florestan. **Problemas de conceituação das classes sociais na América Latina.** In *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975, 2ª Ed.

JUIZ DE FORA. **Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora.** Juiz de Fora (MG): Câmara Municipal, 2010.

JUIZ DE FORA. **Arquivos da Câmara Municipal.** Processo de Elaboração da LOM, 1990.

JUIZ DE FORA. **Arquivos da Câmara Municipal.** Processo de Revisão da LOM, 2010.

JUIZ DE FORA. Construindo a Cidadania. **Seminário** (Palestrantes – Dalmo Abreu Dallari; Helena Tavares, Joaquim Carlos Salgado. Câmara Municipal, 27 a 28.08.2009.

JUIZ DE FORA. **Portaria de nº 2382/ 2009** (nomeia Comissão Especial de Revisão da LOM. Câmara Municipal, 2009.

MALIJO, Carina Beta e DURIGUETTO Maria Lúcia. **Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social:** Uma análise da realidade de Juiz de Fora. In: *Política da Assistência Social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS*. Cap. 1. Juiz de Fora: UFJF, 2012.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **A questão judaica.** Manuscritos Econômico-filosófico. Coleção A obra-prima de cada autor. São Paulo: Editora Martin Claret, 2005.

MONTAÑO, C. DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social.** 2ªed. São Paulo: Cortez, 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Gestão participativa, Estado e democracia.** In: *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. Cap. 3. São Paulo: Cortez, 2004.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 1981.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social [1762]; Ensaio sobre a origem das línguas.** 2ª ed.. São Paulo: Abril Cultural (Col. Os Pensadores), 1978.

_____. **Emílio ou da educação.** 2ª ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

SOARES, LAURA TAVARES. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. Cap. III e V.** São Paulo: Cortez, 2000. – (Coleção Questões da Nossa Época; v. 78)

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Direitos Humanos: Democracia e senso de justiça.** [Organizadores: Andréa Diniz, José Ricardo Cunha e Dayse Dudley]. *Conselhos Deliberativos: neocorporativismo brasileiro?* (p. 67-110). Rio de Janeiro: Litteris Ed: Krotet-

Fundação Rubião, 1999.

SOUZA FILHO, Rodrigo de et alii. Política de Assistência Social no contexto neoliberal: defesa da implantação do SUAS in MOLJO, Carina e DURIGUETTO, Ma. Lúcia **Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social**. Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2012.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil”, in Dagnino, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

TAVARES, Maria da Conceição. **As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência**. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. Desajuste global e modernização conservadora. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TELLES, Vera da Silva. **Sociedade civil e a construção de espaços públicos**. In Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil / org. Evelina Dagnino. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

TRIBUNA DE MINAS. 28.09.2010; 11.08.2009; 15.08.2009; 19.08.2009; 30.08.2009.

TRIBUNA DA TARDE. 1990; 23.01.1990; 23.03.1990; 03.04.1990.

VIANNA, Maria Lúcia T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas**. Lobbying, um referencial analítico alternativo ao neocorporativismo e adequado ao caso brasileiro (p. 92-95).

Entrevistados

1. Alanir de Souza Pinto (União Juizforana de Associação de Moradores de Bairros e Distritos)
2. Cosme Nogueira (Presidente do SINSERPRU)
3. Dagmar Bettina Koyro (Conselho Municipal de Segurança Alimentar)
4. Flávio Procópio Cheker (Vereador PT),
5. Gabriel dos Santos Rocha (UNIBAIRROS)
6. Geraldeli da Costa Rofino (do Movimento Popular)
7. Jackson Fernandes (subsecretário da Prefeitura de Juiz de Fora)
8. Jorge Gonçalves Ramos (Conselho Municipal de Saúde)
9. Leopoldo Tristão (Vereador - PDT)
10. Marcelo Frank do Nascimento, um dos representantes do Sindicato dos Engenheiros – MG
11. Maria Aparecida Fontes Call (Diretora Geral da Câmara Municipal)
12. Maria Aparecida Louzada (Vereadora PMDB)
13. Maria Luiza de Moraes (Vereadora PDS)
14. Maria Valéria de Andrade (Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência)
15. Marcus Pinto (Vereador PMDB)
16. Paulo Roberto de Castro Villela - Sindicato dos Engenheiros
17. Roberto Carlos Silvério Belfort (Conselho Municipal de Valorização da Raça Negra)
18. Romilton Faria (Vereador PFL)
19. Willians Lopes de Moraes (UJES)
20. Wilson Novaes (Vereador PDT)
21. Wesley Barbosa Severino (Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência)