

Revista

CÂMARA MUNICIPAL

BELO HORIZONTE



LEI ORGÂNICA 20 ANOS

Marco fundamental na consolidação dos avanços
sociais, econômicos, urbanísticos e políticos da cidade.

Revista Lei Orgânica 20 Anos - Belo Horizonte, dezembro de 2010 - edição histórica comemorativa - distribuição dirigida

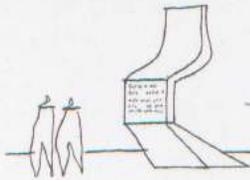
SUBSTITUIÇÃO DOS SACOS PLÁSTICOS POR SACOLAS ECOLÓGICAS.

QUANDO VOCÊ VÊ MAIS GENTE USANDO AS SACOLAS ECOLÓGICAS, VÊ O TRABALHO DELES. QUANDO VOCÊ VÊ PESSOAS E EMPRESAS RECICLANDO ÓLEO DE COZINHA E AJUDANDO A DESPOLUIR NOSSOS RIOS, VÊ O TRABALHO DELES. E QUANDO VOCÊ VÊ MAIS PARQUES E ÁREAS DE LAZER NA CIDADE, TAMBÉM VÊ O TRABALHO DELES. PORQUE O TRABALHO DOS VEREADORES NÃO ESTÁ DENTRO DA CÂMARA. ESTÁ NA VIDA DA CIDADE.

O VEREADOR TRABALHA, A CIDADE MELHORA.

**CÂMARA MUNICIPAL
BELO HORIZONTE**





20 anos da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte



Mesa Diretora 1989-1990

Arutana Cobério Terena – Presidente
Aristides Vieira – Vice-Presidente
Otimar Bicalho – 1º Secretário
Antônio Valentim – 2º Secretário

Mesa Diretora 2009-2010

Luzia Ferreira – Presidente
Autair Gomes – 1º Vice-Presidente
Silvinho Rezende – 2º Vice-Presidente
Anselmo José Domingos – Secretário-Geral
Geraldo Félix – 1º Secretário
Bruno Miranda – 2º Secretário
João Oscar – Corregedor

Comissão Especial de elaboração da Lei Orgânica

Aristides Vieira - Presidente
René Pessoa - Vice-Presidente
Sergio Coutinho - 1º Secretário
Patrus Ananias - Relator
Eugênio Parizzi - Relator Adjunto

Vereadores da 11ª legislatura 1989-1992

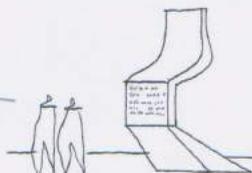
Adelino de Carvalho
Alencar da Silveira Júnior
Amilcar Vianna Martins Filho
Antônio Oscar Pinheiro
Antônio Valentim
Aristides Vieira
Arutana Cobério Terena
Augusto Celso Franco
Drummond
Eduardo Lima
Eli Diniz
Enilson de Oliveira Heiderick
Eugênio Parizzi
Fernando Viana Cabral
Francisco Lage Pessoa
Gonçalo de Abreu Barbosa
Helena Greco
Hélio Fontoura Dutra
Henrique Braga

Jaime Guimarães
João Batista de Oliveira
João Bosco Senra
Joaquim Valentim
José Ambrosino de Carvalho
José Corrêa Brasil
José Domingos Filho
José Lincoln Magalhães
José Lino de Souza Barros
José Maria da Luz
José Raimundo Moreira
José Zito Parreiras de Oliveira
Lucinda Rosa
Márcio Luiz da Silva Cunha
Marco Antonio Bonifácio de Menezes Soares
Mauro Matias
Neusinha Santos
Otimar Ferreira Bicalho
Patrus Ananias de Sousa
Raimundo Gil da Silva
René Pessoa Coelho
Roberto Salles Barbosa
Roberto Vieira Carvalho
Rogério Correia
Sérgio Coutinho
Sérgio Miranda
Thomaz da Matta Machado
Wilson Trópia

Vereadores da 16ª legislatura 2009-2012

Adriano Ventura
Alberto Rodrigues
Alexandre Gomes
Anselmo José Domingos
Arnaldo Godoy
Autair Gomes
Bruno Miranda
Cabo Júlio
Carlos Henrique
Chambarelle
Daniel Nepomuceno
Divino Pereira
Edinho Ribeiro
Elaine Matozinhos
Fred Costa
Gêra Ornelas
Geraldo Félix
Gunda
Henrique Braga
Hugo Thomé
Iran Barbosa
João Bosco Rodrigues
João Oscar
João Vitor Xavier
Léo Burguês de Castro
Leonardo Mattos
Luis Tibé

Luzia Ferreira
Maria Lúcia Scarpelli
Moamed Rachid
Neusinha Santos
Pablo César 'Pablito'
Paulo Lamac
Paulinho Motorista Preto
Pricila Teixeira
Professor Elias Murad
Reinaldo Lima
Reinaldo 'Preto Sacolão'
Ronaldo Gontijo
Sérgio Fernando
Silvinho Rezende
Wellington Magalhães



Publicação especial da Câmara Municipal de Belo Horizonte em comemoração aos 20 anos de promulgação da Lei Orgânica do Município.

Diretoria-Geral

Geraldo Magela Luzia da Silva

Diretoria de Administração e Finanças

Kennedy Guttierrez da Luz

Diretoria de Recursos Humanos

Paulo Maurício dos Santos

Diretoria do Legislativo

Solange Fátima de Oliveira Magalhães

Grupo executivo de trabalho dos 20 anos da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte

Vereador Bruno Miranda - Coordenador

Cláudia Bernadete Vaz Lopes

Guilherme Nunes de Avelar Neto

Juliana Júnia Martins Gomes

Kennedy Guttierrez da Luz

Marcos de Alvarenga Mudadu

Patrícia Garcia Gonçalves

Roberto Paciarelli

Sandra Maria do Nascimento Campos

Sérgio Lacerda

Articulistas

Adriana Lage da Silva

Guilherme Brandão Minassa

Guilherme Nunes de Avelar Neto

Henrique Gomes de Miranda

José Nilo de Castro

Magna Inácio

Márcia Ventura Machado

Marinella Machado Araújo

Patrícia Garcia Gonçalves

Patrus Ananias

Roberto Paciarelli

Sandra Maria do Nascimento Campos

Sérgio Lacerda

Superintendência de Comunicação Institucional - SUPCIN

Superintendente: Sérgio Lacerda

Coordenadoria de Planejamento e Informação:

Guilherme Brandão Minassa

Divisão de Apoio à Comunicação Institucional - DIVACI:

Margareth Ferraz

Reportagem: Gustavo Machala, Isabela Moreira, Vilma Coelho

Fotografia: Rodrigo Oliveira, Sidney Lopes

Jornalista responsável: Sérgio Lacerda

Apoio: TV Câmara

Pró-Memória Legislativa

Guilherme Nunes de Avelar Neto

Agradecimentos

Ao Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte (APCBH), pela colaboração prestimosa de Leidiane Fernandes dos Santos Galdino, Alessandro Augusto Silveira de Paula e Lucas de Avelar Rodrigues Santos.

Acervo fotográfico:

Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte (APCBH)

Pesquisa fotográfica: Maria Aparecida Paoliello de Melo

Dados técnicos

Número de páginas: 104

Tiragem: 1 mil exemplares

Coordenação e produção:

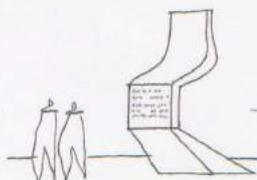
Guilherme Nunes de Avelar Neto, Juliana Júnia Martins Gomes

Revisão: Sandra Maria do Nascimento Campos

Projeto gráfico, editoração e diagramação:

Alínea Comunicação Ltda.

Impressão: CGB Artes Gráficas Ltda.



20 anos da elaboração da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte

Vereador Bruno Miranda*
foto: Rodrigo Oliveira



O ano de 2010 é particularmente significativo para Belo Horizonte, pois nele se comemoram 20 anos da elaboração da Lei Orgânica do Município, a primeira em toda a história feita por ele mesmo.

Sim, pois até aquele ano, esse tipo de lei era baixada de cima para baixo, pela União ou pelo Estado, pois era assim que previam as antigas constituições; apenas a Constituição de 1988, chamada de a Cidadã, é que rompeu com essa amarra e, acreditando nas cidades, lhes permitiu decidir seu próprio destino.

A importância de uma Lei Orgânica é exatamente a de apontar para os elementos centrais da vida local, balizando a feitura das demais leis e apontando os rumos da ação administrativa, tudo em favor de uma sociedade mais justa e mais igualitária.

Exatamente por causa desse seu valor é que a passagem dos primeiros vinte anos da promulgação da Lei Orgânica de Belo Horizonte não poderia passar em brancas nuvens, merecendo, antes, ser comemorada de forma frontal, deixando cravada na lembrança política a sua ocorrência.

Foi pensando nisso que a Câmara Municipal fez realizar, em março, um seminário, no qual foram debatidos, com especialistas, autoridades, estudantes e membros da sociedade civil em geral, os caminhos para uma ação compartilhada entre entidades públicas e cidadãos, visando à superação dos problemas que nos afligem.

O conjunto temático das exposições nele ocorridas - sempre focado na participação popular na tomada de decisões

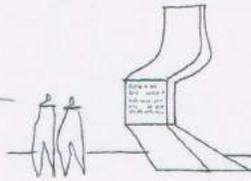
públicas - buscou, simbolicamente, manter acesa a chama que alumiu a própria feitura da Lei Orgânica, quando foram realizados incontáveis encontros com os mais diversificados segmentos sociais.

Agora, dando prosseguimento à comemoração, a Câmara Municipal lança esta Revista, em que busca reacender as dúvidas, as ansiedades e os titubeios ocorridos em 1990, quando se debruçava sobre a tarefa de fazer a Lei Orgânica. Com isso, promove uma viagem pelo tempo, trazendo para o conhecimento atual a forma como se via e se pensava naquele momentoso ano; indo além, ela procura contextualizar a relevância daquela experiência, a partir de uma lembrança de como fora a história municipal desde o nascimento do Brasil. Finaliza a Revista ecoando o que foi debatido no Seminário de março, mantendo em evidência a preocupação em garantir o constante enraizamento dos valores democráticos, em particular o da livre e efetiva participação popular.

Ressalto que a quase totalidade das matérias contidas na Revista foi elaborada por servidores da Câmara Municipal, com exceção apenas de textos apresentados por participantes do Seminário já mencionado.

Boa leitura!

*Coordenador do grupo executivo de trabalho dos 20 anos da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte



Olhar de um repórter

Sérgio Lacerda*

foto: Rodrigo Oliveira



Foi sem dúvida um dos períodos de maior ebulição política na Câmara Municipal de Belo Horizonte. Afinal, discutiam-se as bases de um processo que ainda engatinhava no Brasil, qual seja o da consolidação do Estado democrático. Estado que, na verdade, poucos de nós - repórteres que cobriam o Legislativo Municipal - conheciam. Quase todos, inclusive eu, que trabalhava para o extinto Diário de Minas, havíamos nascido sob a batuta do regime militar e apenas ouvíamos falar da democracia. Era apenas um sonho, um ideal que queríamos ver concretizado. Participamos de movimentos históricos como a campanha das Diretas Já e a queda dos militares, mas ainda sabíamos pouco sobre o que era de fato viver numa democracia consolidada.

Quem participou como repórter daquele período sabe do que estou falando. A cidade conservadora que conhecíamos começava a ser repensada. Assistíamos pela primeira vez, em mais de duas décadas, setores da direita conservadora tendo que se sentar à mesa com comunistas e socialistas para discutir as bases político-sociais para o desenvolvimento de Belo Horizonte.

A participação popular ainda era temida por alguns setores e isso ficava claro nas discussões que tomavam conta da Câmara. Talvez não imaginássemos quão importante era a elaboração de uma Lei Orgânica. Sequer entendíamos o porquê daquele nome. Não deveria ser Constituição Municipal? - pensávamos àquela época.

Hoje, vinte anos depois, quem nasceu em Belo Horizonte, vive e

ama a Cidade como eu, sabe que a Cidade tornou-se uma referência democrática em se tratando de políticas urbanas. Uma das experiências mais profícuas de gestão do orçamento público - o Orçamento Participativo -, que se espalhou pelo Brasil, nasceu aqui entre as montanhas da Serra do Curral. O OP deixou de lado qualquer matiz ideológico e tornou-se quase uma cláusula pétrea para várias cidades brasileiras. Ainda temos muito que avançar, mas estamos no caminho e sempre há pedras no caminho, como já disse o poeta.

As pessoas começaram a aprender o significado da palavra cidadania no seu mais profundo sentido. O respeito tomou conta de várias relações sociais. Muitas leis municipais, antes desprezadas, passaram a ser cumpridas por todos. As comunidades - antes favelas - passaram a ser respeitadas como partes vivas da Cidade, e não como grotões miseráveis que sequer eram chamados quando a cidade queria se planejar.

As minorias ganharam seu espaço, e a cultura reverberou por todos os nossos polos. Belo Horizonte nasceu de novo. Vestiu-se de uma roupagem moderna, cosmopolita e verdadeiramente comprometida com o futuro de sua gente. Em tudo isso, a Lei Orgânica foi a fonte de onde bebemos até hoje pelo bem de todos os belo-horizontinos.

*Superintendente de Comunicação Institucional da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

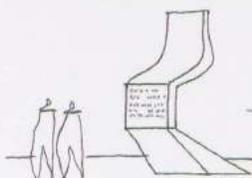


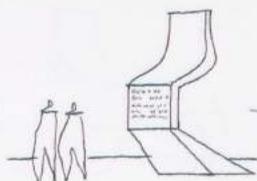
Foto capa: noturna Praça Sete
Rodrigo Oliveira

COMPOSIÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE NA 11ª LEGISLATURA E NA 16ª LEGISLATURA	1	AUTONOMIA MUNICIPAL NO BRASIL: UMA TRAJETÓRIA CONTURBADA Sandra Maria do Nascimento Campos	50
EXPEDIENTE	2	LEI ORGÂNICA DE BELO HORIZONTE: OS DESAFIOS DA REFORMA URBANA Patrícia Garcia Gonçalves	56
20 ANOS DA ELABORAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE Vereador Bruno Miranda	3	A DEMOCRACIA EM BELO HORIZONTE: DISCUTINDO A RELAÇÃO ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO Henrique Gomes de Miranda	68
OLHAR DE UM REPÓRTER Sérgio Lacerda	4	LEI ORGÂNICA É DIVISOR DE ÁGUAS EM TERMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E REPRESENTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS Gustavo Machala e Isabela Oliveira	82
ENTREVISTA DE LUZIA FERREIRA, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE EM 2009-2010	6	SEMINÁRIO DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E MUNICIPALISMO Gustavo Machala e Isabela Oliveira	86
ENTREVISTA DE ARUTANA COBÉRIO, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE EM 1989-1990	10	LEI ORGÂNICA E O FUTURO DO MUNICIPALISMO José Nilo de Castro	88
A LEI ORGÂNICA DE BEAGÁ E O APRENDIZADO POLÍTICO DA CIDADE Patrus Ananias	16	AS CONEXÕES ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: UM DESAFIO INSTITUCIONAL? Magna Inácio	92
O DESAFIO DE SE AUTO-ORGANIZAR Márcia Ventura Machado	22	PARTICIPAÇÃO POPULAR, FUNÇÃO LEGISLATIVA E FUNÇÃO EXECUTIVA: A CONTRIBUIÇÃO DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE Marinella Machado Araujo	98
MAIORIDADE DE BELO HORIZONTE NA VISÃO DA IMPRENSA Adriana Lage da Silva	30	UMA LEI VIVA Guilherme Brandão Minassa	102
O CAMINHO SE FAZ AO CAMINHAR... Guilherme Nunes de Avelar Neto	38		
A TRANSIÇÃO ANSIADA Roberto Paciarelli	44		

Foto: Rodrigo Oliveira



**"Persistência
da democracia"**



A atual Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte, Vereadora Luzia Ferreira, lembra-se dos tempos em que, como chefe de gabinete do Vereador Arutana Cobério, acompanhou os trabalhos de elaboração da Lei Orgânica; fala, ainda, sobre os avanços que esta Lei representou para a Cidade.

A Vereadora Luzia Ferreira é a primeira mulher a exercer a presidência do Legislativo de BH. Rompendo uma tradição de 15 legislaturas, assumiu a presidência no dia primeiro de janeiro de 2009, eleita para o biênio 2009/2010, com 40 votos de um Parlamento composto por apenas cinco vereadoras.

Foi uma feliz coincidência que promoveu essa sua inserção no posto de comando da Câmara Municipal nesse período, visto que ela assessorava diretamente o então Vereador Arutana Cobério, que exercia a presidência da Casa quando da elaboração da Lei Orgânica.

Presidente Luzia Ferreira, a vida, por uma dessas voltas que costuma dar, colocou-a agora, quando se comemoram os 20 anos da Lei Orgânica, no mesmo cargo de comando que era exercido pelo ex-Vereador Arutana Cobério, a quem a senhora assessorava na época em que se elaborava a referida Lei Orgânica. A que a senhora credita isso e em que essa coincidência interfere no processo comemorativo?

Na verdade, trata-se mesmo só de uma coincidência. Quando do processo de escolha do novo presidente, no início de 2009, isso nem de longe foi avaliado ou considerado. O bom nesse fato é que terminou sendo uma homenagem indireta ao Vereador Arutana Cobério, um Presidente ativo e inovador, a quem se deve cumprimentar pelo êxito da tarefa de se elaborar a Lei Orgânica dentro do prazo e com o menor atrito possível. Ele, a seu tempo, conseguiu conciliar os diversos matizes ideológicos presentes na Câmara, em uma época em que, no mundo, todo essas diferenças eram significativas e determinantes.

A senhora, na época, não havia ainda ocupado qualquer posto eletivo, e atuava como líder feminista. Em que isso ajudou no processo de elaboração da Lei Orgânica?

Minha trajetória política realmente começou na busca pela igualdade de gêneros, à época uma demanda muito mais grave do que hoje, ainda que haja muito ainda a se



conquistar. Essa luta me trouxe para a política e tive a honra de fazê-lo com a parceria do Vereador Arutana Cobério, muito sensível a todas as minorias. Agora, meu trabalho era voltado principalmente para as demandas do gabinete, procurando manter aberto o contato entre o Parlamento e a sociedade, perfil tanto meu quanto do Arutana.

Comemorar 20 anos da elaboração da Lei Orgânica constitui um marco ou é apenas uma ocorrência?

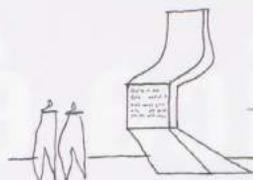
A Lei Orgânica, como matriz das leis do Município, é muito importante, ainda mais se lembrarmos que essa é a primeira da nossa história, já que antes cabia ao Estado definir as regras de organização local. Trata-se de uma conquista verdadeiramente espetacular para todos que lutaram e ainda lutavam pelas franquias democráticas, entre as quais se inclui, obviamente, a autonomia das cidades. Nesse sentido, é claro que presidir as comemorações dos primeiros vinte anos dessa Lei é muito honroso e, portanto, é, sim, um marco. Agora, não podemos nos deixar dominar por esse sentimento, pois há muito a ser feito, para garantir que todos os avanços nela previstos se tornem fatos palpáveis na vida das pessoas. Esse é nosso maior objetivo, o de tornar a vida das pessoas cada vez melhor, e, para isso, a Lei Orgânica é apenas um ponto, importante, é verdade, mas apenas um ponto. É o ponto de partida, digamos assim! Lembro de ter lido que o Presidente Afonso Pena, quando ajudou a elaborar a primeira Constituição de Minas, disse que aquela Lei não era tenda para descanso, mas o início de longa caminhada. É a mesma coisa conosco, com a Lei Orgânica.

Podemos dizer que a senhora participou de diversos momentos do processo de elaboração da Lei Orgânica. Teve a oportunidade de acompanhar os trâmites e a promulgação, quando foi assessora e chefe de gabinete do ex-Presidente Arutana Cobério. Como Vereadora, a senhora vem acompanhando o processo de aplicação da Lei Orgânica, e, como Presidente, está comemorando os 20 anos da promulgação dessa Lei. Gostaria que falasse sobre esses momentos tão importantes para a senhora e também para Câmara Municipal de BH.

Eu vi o nascimento da Lei Orgânica, e isso foi uma vitória para a Cidade e para o País. Foi uma persistência da democracia, foi a cidadania, uma conquista da população. Muito do que estava previsto se concretizou. E a Lei Orgânica de BH virou referência. Acredito que esse foi o principal ganho. Naquele momento, existia a efervescência política, elegemos deputados constituintes e não tivemos uma ruptura na passagem da ditadura para a democracia. Os militares saíram do poder, não por outro contragolpe. Fomos conquistando espaço e o grande pacto nacional foi feito em torno da Constituinte. Criou-se essa possibilidade no palco de discussões de todos os avanços sociais, os interesses individuais e coletivos e as políticas públicas. No País, existia um clima favorável. Os setores despertaram para a necessidade de reivindicações, havendo uma varredura de nova postura. Eu, por exemplo, estava engajada na luta pelos direitos das mulheres, por essa igualdade, na lei. Houve encontros municipais, regionais e mobilização permanente, inclusive o chamado *lobby* do batom para a garantia desses direitos, resultando em aparato legal. Essa mudança, expressa na Constituição, veio também para as constituições estaduais e municipais. Quando essa questão chegou ao Município era tudo favorável, mas foi palco também de imensas discussões. Na Câmara, existiam apenas uns cinco ou seis vereadores que eram veteranos. A maioria era jovem. A população havia elegido pessoas que não estavam no Parlamento, e esse foi um momento muito rico.

Qual foi o papel da assessoria da presidência da Câmara na formatação do texto da Lei Orgânica?

A assessoria trabalhava apenas para dar suporte aos trabalhos, já que havia sido constituída uma Comissão com essa finalidade, que era a assessoria técnica vinculada à relatoria. Não tínhamos tantos líderes, pois eram poucos os partidos. E os partidos mais representativos tinham uma grande bancada. Houve uma grande renovação, uma nova bancada com 37 vereadores, e o desafio, em 90, de começar a elaborar a Lei Orgânica, para encontrar o ponto de unidade da condução dos trabalhos. O gabinete da presidência dava suporte, acompanhamento e infraestrutura necessários, sem participar diretamente da elaboração técnica.



Em sua avaliação, o que de mais positivo a população belo-horizontina conquistou com a promulgação da Lei Orgânica do Município?

Acredito que, de mais positivo, foram os direitos sociais, dever do Poder Público, que foram grandes conquistas das constituições. Também veio o ordenamento democrático; os canais de participação institucionalizados que, antes, eram arrombamentos de portas; a conquista da democracia e a gestão pública compartilhada. Creio que, quando se coloca a institucionalização e a obrigação do Poder Público, é um avanço considerável. A Constituinte também já orientava a elaboração da Lei Orgânica. Algumas questões foram ampliadas aqui na Câmara, como os 25% que a Constituição garante, no mínimo, de recursos orçamentários para a Educação. No Município de BH ampliou-se para 30%. Foi a visão da época, de que, na rede pública, era preciso garantir a Educação com mais recursos. A Educação não era universal, faziam-se muitas passeatas e aqui se percebeu essa prioridade.

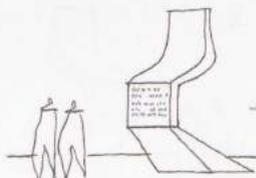
O que a senhora tem a dizer para a sociedade em geral a respeito dos trabalhos desenvolvidos pelo Legislativo de BH?

O Poder Legislativo é o menos compreendido. O fazer leis tem a mediação com a sociedade que não é bem aprendida. O Executivo concentra muitos poderes, muito mais ainda quando se trata do âmbito federal, no qual várias medidas vigoram imediatamente. Isso fortalece a concentração de poder do Executivo e retira do Legislativo. Na realidade, discute-se, primeiro, aqui, no Legislativo, e temos uma legislação que prioriza o Executivo. Somos o único Poder permeável à participação da população. Mudamos muita coisa aqui, pois aqui o povo é ouvido, temos comissões, audiências públicas. A população envia-nos *e-mails*, cartas, visita os gabinetes, pois esta é uma casa aberta. Essa é a dimensão do Poder Legislativo. Somos o balizador da democracia, o ponto de resistência democrática, somos guardiões. O Legislativo é um Poder fundamental para garantir os direitos sociais.



**"A política é uma
forma de se sentir
pessoa humana"**





Comunista convicto, Arutana Cobério presidiu a Lei Orgânica de Belo Horizonte e considera que a experiência foi o marco que a Cidade criou para estabelecer os parâmetros de representatividade que hoje podem ser vistos em instrumentos como o Orçamento Participativo.

Arutana ingressou no Partido Comunista Brasileiro, em novembro de 62, quando era estudante da Faculdade de Direito da UFMG. A militância levou-o a diversos países, tendo sido exilado no Chile, em 71, onde fez mestrado em Administração Pública. Com o golpe contra Salvador Allende em 73, Arutana foi para a Suécia como refugiado político. Ele também morou na República Democrática Alemã (ex-Alemanha Oriental) e retornou ao Brasil somente em 80, com a anistia.

Chegando a BH, trabalhou como secretário do Deputado Estadual Cássio Gonçalves. Em 83, elegeu-se Vereador pelo PMDB, função que exerceu, após sucessivas reeleições, até 30 de abril de 1992, quando renunciou ao mandato para tomar posse no cargo de Juiz de Direito, em Minas. Hoje, é juiz aposentado.

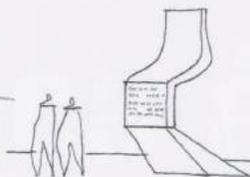
Em 1985, após a legalização do Partido Comunista Brasileiro, transferiu-se para o Partido com que sempre esteve ideologicamente ligado, o PCB.

Como Vereador, Arutana Cobério exerceu os cargos de líder do Prefeito, líder de bancada, Secretário Municipal de Cultura, Prefeito interino e Presidente da Câmara Municipal. Ele foi chamado para assumir a cadeira de Deputado Federal, pelo PCB, mas renunciou porque já havia assumido o cargo de Juiz de Direito.

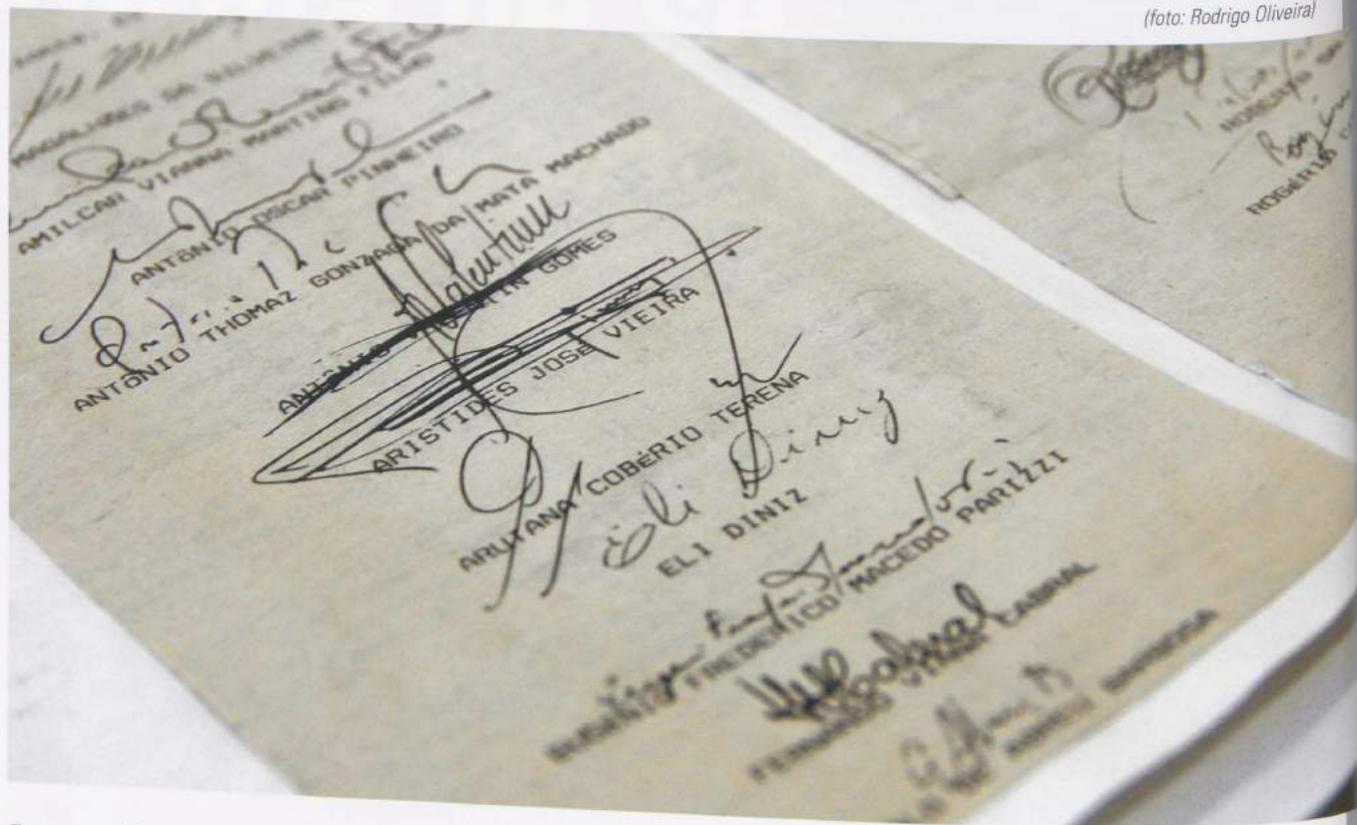
Foi Presidente da Câmara no biênio 1989/90, ocasião em que exerceu interinamente a Prefeitura. Como Presidente, há que se ressaltar o esforço despendido na elaboração do novo Regimento Interno da Câmara (Resolução nº 1.480/90) e da Lei Orgânica do Município, em 21 de março de 1990.

Foi o primeiro Prefeito comunista de Belo Horizonte: "Ganhei a confiança do Prefeito Eduardo Azeredo, que era mais à direita. Ele confiou em mim, e eu correspondi. Senti que a democracia estava começando a fazer vigência nesse País."

Em 30 de abril de 1992, renunciou ao mandato para assumir a vaga de Juiz, tendo-se aposentado em 1997, após cinco anos, oito dias e quatro horas de trabalho, como faz questão de enfatizar.



(foto: Rodrigo Oliveira)

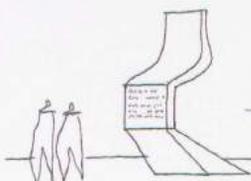


Em quase 10 anos como Vereador de BH, ou seja, de 83 a 92, o senhor exerceu diversas funções no Parlamento, como líder de Prefeito, líder de bancada, Presidente da Câmara Municipal e também pertenceu aos Poderes Executivo e Judiciário. O que a política representa para o senhor?

Tudo na vida tem política. Desde que entrei no Seminário, eu já estava fazendo política. Sou ateu e entrei para o Seminário católico porque a comida era boa e tinha estudo. Então, eu já fazia política. Em novembro de 62, me filiei ao Partido Comunista Brasileiro, na Cantina do Ângelo. Toda a minha vida foi política, com suas consequências. A política é uma forma de se sentir pessoa humana. Tivemos a preocupação de estar ao lado de pessoas na hora certa. Fomos contra a ditadura. Eles é que deram o golpe: os guerrilheiros não eram criminosos, apenas combatíamos o Estado injusto. Quando eles usaram o instrumento do Estado para torturar o povo, foram eles que cometeram delitos. A política nos ensina muitas coisas. Quando os filhos de papai eram presos, eles iam para o

Dops, e nós, presos políticos, quando chegávamos a uma cela, por pior que fosse, recebíamos a solidariedade dos presos. Aprendi que temos de ser solidários com o ser humano. A política nos ensinou que você tem que ser o exemplo, senão, você não consegue encarar o povo. Gosto de falar em Tancredo Neves, que tinha uma visão histórica sobre a política. Em janeiro de 83, comemorávamos o aniversário de Alfredo Campos Melo em Abaeté. O Tancredo me chamou e disse que seria o líder do Hélio Garcia. Eu, um comunista? Então ele disse que a política é como uma zona, onde frequentam pessoas diversas, como o católico, o protestante, o menino honrado, mas também é cheio de prostitutas. Você só não pode é se machucar, você tem que conviver. Isso é fruto da sociedade. O Tancredo me disse que, se queria participar da redemocratização do País, era preciso juntar as forças e não ter vergonha de pedir ajuda. Então, fui líder do Hélio Garcia.

Como o senhor se sentiu sendo o Presidente da Câmara na época da elaboração e promulgação da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte?



Na realidade, pessoalmente, sinto um certo orgulho por ter sido o Presidente da Câmara na época da elaboração e promulgação da Lei Orgânica de Belo Horizonte, mas o processo para chegar à presidência da Câmara e, com isso, da condução dos trabalhos de elaboração da Lei Orgânica foi muito mais pelo Partido Comunista Brasileiro, que sabia que o PT, que elegera 9 vereadores, não tinha como tradição fazer coligações. A gente tinha a certeza de que a Lei Orgânica não passaria porque a grande maioria dos vereadores tinha uma certa alergia ao PT. Aí, como membro do PCB, o que faz a gente ficar orgulhoso, mesmo com o sectarismo do PT e de dois outros vereadores, o Sérgio Miranda e o Antônio Pinheiro, fomos fundamentais na elaboração da Lei Orgânica.

Gostaria que falasse sobre o processo de intermediação dos variados interesses e pensamentos dos vereadores e, também, de como se deu a participação da sociedade civil (sindicatos, associações comunitárias, organizações de classe).

Tínhamos, ou seja, o PCB, na minha posse, 2/3 que votavam conosco e ganharíamos tudo, se quiséssemos. Mas o Patrus pediu para indicá-lo como Relator. Ele tinha condições intelectuais para isso, era a pessoa mais indicada. Tivemos uma advogada que iniciou o processo, e o Desembargador Edgar Amorim, na época, um jovem advogado, por sinal, muito competente, que assessorou os trabalhos até o final. Para nós, não foi difícil. O Partido Comunista nos ensinou que ganhamos quando unimos as forças. Logo depois que indiquei o Patrus, o PT quis dar o golpe, criando o Presidente da Lei Orgânica. Eu falei que não dava. Então se formou uma Comissão e colocaram o Aristides Vieira. Passados três meses, o Patrus me procurou dizendo que a Lei Orgânica não andava. Ele me pediu para comandar e foi, na sala da presidência, que negociamos letra por letra, vírgula por vírgula, com as lideranças dos partidos. Eu convenci a minha turma de que era melhor. Nosso compromisso era com o povo, com a esquerda, e não individual. Na sala anexa ao gabinete da presidência, decidimos tudo. Aí, o Otimar Bicalho pediu para deixar, pelo menos, cinco propostas para discutir em Plenário para dar satisfação aos seus eleitores. Ele representava a construção civil, era honesto e estava defendendo o lado que representava. Assim, ficou mais fácil negociar, e juntamos os partidos.

Dentro da recente redemocratização do País, o que mais dificultou ou foi mais trabalhoso na composição dos temas e debates?

Num primeiro momento, a própria Constituição Federal de 88 e a Constituição Estadual de 89 facilitaram esse processo. Já, em 83, o Tancredo Neves sabiamente foi manipulando para que o Exército, a Marinha e a Aeronáutica pudessem conviver com a esquerda. Então, tivemos facilidades. No meu tempo, convencia-se o outro pelo argumento, e não pelo dinheiro. Eu costumava falar com o ex-Governador e ex-Prefeito Hélio Garcia, que estava na hora do frango com o quiabo. Então, ele convidava todos os vereadores para ir à sua casa. Na Lei Orgânica, não houve esse tipo de negociação porque, quando o Partido Comunista Brasileiro se elegeu, nós tínhamos um projeto para a Câmara. Por exemplo: só indicamos para diretores, membros efetivos da Casa. Porque, se o funcionário lá de baixo fizesse qualquer coisa errada, eu cobraria do chefe dele. Tínhamos aqui um fiscal do Tribunal de Contas. Nossas atividades e ideologias andaram juntas e conseguimos dirigir a Lei Orgânica. Nós éramos os únicos com competência para unir as forças. Dirigimos com o auxílio de nosso gabinete, discutíamos ideologicamente e tínhamos a visão das coisas. A postura aberta do PCB facilitou, pois soube entender que muitos vereadores eram do povão, e não de classe social. Eles viam o interesse da comunidade.

Por que a imprensa da época quase não acompanhou esse processo?

Nós entregamos um carro e uma cota de gasolina para cada vereador, pois muitas reuniões eram feitas nos bairros. A imprensa estava mais preocupada com o salário do vereador. Não houve interesse. E também éramos dois ou três com visão ideológica do Parlamento.

De onde vieram mais pressões na construção do texto da Lei Orgânica e como foram os entendimentos para solucionar os impasses?

Elegeram uma Comissão com o Aristides Vieira. O PT queria vingar. O Edgar Amorim, junto com o Patrus, tinha propostas de cada



Vereadores em reunião no Plenário JK
(Acervo Arquivo Público de Belo Horizonte)

elemento. O Edgar com muitas ideias. Foi entregue um esboço e, em cima disso, trabalhamos na Câmara. O Prefeito era Pimenta da Veiga. Ele tinha uma visão social interessante, era da corrente do Mário Covas. São poderes distintos, mas têm que ser harmônicos. A gente também discutia com o Executivo. Tinha também a visão contrária de alguns vereadores que só gostavam de obras. Depois pude entender, quando um vereador me disse que, quando alguém mora no morro, ele precisa que um botijão de gás chegue à sua casa e, para isso, é necessário ter obras nas ruas. Na época, também tínhamos reuniões com Pimenta da Veiga e com o então Secretário da Fazenda, João Heraldo. Se deixássemos somente para o Relator e o Executivo, engessava demais. Nossa Lei Orgânica passou a ser modelo no Brasil. Nós a enviamos para todos os municípios de Minas Gerais.

O Executivo, à época, participou ativamente do processo da Lei Orgânica? De que forma ele atuou e quais os pontos em que mais se deu essa participação? Em quais aspectos a Lei Orgânica contribuiu para melhorar a vida dos beldorizontinos?

A Cidade ganhou, principalmente na área da Educação, em razão do percentual obrigatório de 30%. Antes da Lei Orgânica, o prefeito indicava o quanto quisesse. A Lei também colocou em destaque a assistência à saúde, o direito do cidadão, de sua forma de participar da legislação. Ela dinamizou o processo democrático da Cidade e fez com que esse processo trouxesse o povo para dentro da Cidade. A população começou a participar e, depois da Lei Orgânica, a participação popular se tornou quase que obrigatória. O ex-Prefeito Patrus Ananias, quando sucedeu Eduardo Azeredo, o PT já sabia que não tinha mais como fugir disso. Hoje temos o Orçamento Participativo, e a gente vê, na Câmara, uma coisa que não existia antes da Lei Orgânica, que são as discussões abertas, as audiências públicas de quaisquer problemas que surjam. Antes, isso não existia. Ou seja, ela trouxe o povo para participar. A população ainda não participa de forma desejável, mas tem uma participação representativa. É o futuro da sociedade que se organiza e coloca seus problemas em discussão. Por isso, tem muito que se comemorar. Os que vieram depois se aperfeiçoaram, mas a essência da Lei Orgânica não foi mudada. Ela trouxe benefícios diretos para o povo, houve o reconhecimento do povo em poder cobrar. Esse conjunto é o que importa, e o Município conseguiu isso, ao contrário do que aconteceu com a Constituição Federal de 88, que não pode ser totalmente colocada em prática por falta de algumas regulamentações. Acho que esses 20 anos representam um avanço para a democracia em Belo Horizonte, um avanço para os métodos de administração pública. A Prefeitura de BH e as Câmaras Municipais são mais transparentes.

O senhor já destacou várias questões fundamentais nesse processo. Quais seriam outros pontos positivos da Lei Orgânica?

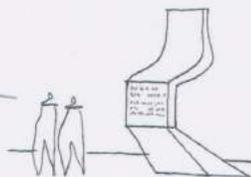
É importante ressaltar que, quando trouxemos o debate para a sala anexa ao gabinete da presidência da Câmara, houve a participação de todos, na Casa. Vieram os líderes de cada Partido e conseguimos que ela se transformasse em realidade, pois a maioria não estava ali pensando em termos individuais. Pensava na comunidade. Eram vereadores práticos, obreiros, que estavam preocupados com as obras em sua comunidade e, no meu tempo, a gente convencia o outro, da Tribuna.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DESEMBARCANDO DE UM LONGO SONHO,
O POVO DE BELO HORIZONTE POUSA, AQUI, O
MARCO DE SUAS ESPERANÇAS NA CERTEZA
DE, A PARTIR DE AGORA, SER RECONHECIDO
COMO O VERDADEIRO ATOUR QUE FAZ A HISTÓRIA,
TRANSFORMA A REALIDADE E ABRE O HORIZONTE
PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE MAIS
JUSTA E HUMANA, ONDE AS DIFERENÇAS SOCIAIS
DESAPARECEM E TODOS POSSAM DIZER, COM
DIGNIDADE, EU SOU.

BELO HORIZONTE, 21 DE MARÇO DE 1990
ANO DA PROMULGAÇÃO DA 1ª LEI ORGÂNICA
DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE



A Lei Orgânica de Beagá e o aprendizado político da Cidade

(reprodução www.deputadoadelmo.com.br)

Patrus Ananias

Há 20 anos, tive a honra de ser o Relator da Lei Orgânica de Belo Horizonte. O processo de elaboração de uma lei que organiza politicamente o Município já é uma experiência muito rica, principalmente quando pensamos que traduz o desafio de busca pelo espaço civilizatório da convivência. Acredito, porém, que o processo que vivenciamos em Belo Horizonte foi além, principalmente pelas especifici-

"O exercício do olhar atento aos homens e às mulheres esteve presente desde o primeiro momento..."

dades históricas em que se desenvolveu. Resgatar esse percurso é um exercício bonito que nos permite perceber e dimensionar o tamanho de nossos avanços, mas também dos desafios que se constituíram nessas últimas duas décadas. A Lei Orgânica de Belo Horizonte foi pensada à luz da Constituição de 1988, a Constituição Cidadã, e nos esforçamos para responder à altura os parâmetros sociais e

políticos postos por esse texto. Penso que conseguimos superar algumas de nossas expectativas, como falarei com mais detalhe um pouco à frente.

Neste artigo, proponho mostrar como foi possível aprender com a Lei Orgânica, desde o momento de sua elaboração. O desafio de buscar o espaço de convivência foi trabalhado com seriedade, orientou não só o texto da lei, mas também nossos trabalhos. Ninguém nega que essa aprendizagem, mesmo que circunscrita a um grupo de pessoas no tempo e no espaço, deixa marcas nas instituições, gera referências e desdobra-se em experiências futuras. Depois, o texto, em si, traz avanços significativos, tanto do ponto de vista político quanto social, demonstrando um grau de maturidade do momento e uma consciência profunda da nossa realidade e dos nossos desafios.

Acredito que é muito importante refletir sobre o significado dessas questões, principalmente porque muitos dos temas que hoje percebemos em nosso horizonte como desafios e metas a



serem superadas já estavam delineados ou começaram a se delinear desde aquela época. O tempo, 20 anos, pode ser muito pouco do ponto de vista histórico, mas é bastante razoável em nossa existência e podemos aproveitá-lo em favor de nossas construções coletivas.

A prática da democracia

O exercício do olhar atento aos homens e às mulheres esteve presente desde o primeiro momento de preparação da elaboração da Lei Orgânica. As condições não eram as melhores, mas principiamos com anúncios de diálogo. Tínhamos apenas seis meses para elaboração de todo o processo. Nem



por isso, descuidamos do caráter participativo: toda a Câmara Municipal foi envolvida e, a partir daí, estabeleceu-se uma rede de interlocução muito forte com setores da sociedade. Os vereadores participavam em comissões ou subcomissões temáticas, responsáveis pelo contato com movimentos sociais das áreas específicas, colhendo propostas, avaliando possibilidades, sempre em conjunto. Isso permitiu exercitar, com profundidade e dinamismo, os princípios democráticos. Mas também não podemos nos esquecer de que tudo isso também foi fruto de um processo democrático anterior e mais amplo. Vivíamos o primeiro grande momento da redemocratização do País. A Constituinte convocada em 1986, que resultou na Constituição de 1988, foi um dos momentos de maior mobilização da sociedade, reinaugurada em sua situação de liberdade democrática. Isso tudo criava um clima bom, que conseguimos, em Belo Horizonte, canalizar bem.

Internamente, vivíamos um processo de tensionamento na Câmara Municipal, o que podia ser um problema para a condução dos trabalhos. Mas isso também foi superado, pois, desde a instituição dos trabalhos da Lei Orgânica, criou-se um clima de diálogo entre nós, vereadores, que viabilizou nossa tarefa. O então Presidente da Câmara era o Vereador Arutana Cobério, e ele foi muito sensível ao momento. Soube conduzi-lo com sabedoria e habilidade política. A impressão também é de que a consciência em torno da importância

do trabalho era compartilhada por todos os demais vereadores. O tensionamento ao qual me referi vinha muito a partir da nossa postura na bancada do PT. Havíamos elegido nove vereadores, a maior bancada que já tivemos na Câmara Municipal e, logo no início, apresentamos projetos para a Cidade, mas também projetos que buscavam alterar profundamente a cultura política da Casa, o que gerou muita controvérsia entre os vereadores. Um deles, para se ter uma ideia, foi o Projeto que determinou a extinção da aposentadoria especial dos prefeitos e vereadores.

"...desde a instituição dos trabalhos da Lei Orgânica, criou-se um clima de diálogo entre nós, vereadores..."

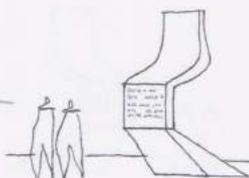
Tínhamos uma pauta cheia e bastante complexa. Com um acordo de lideranças, decidimos suspender temporariamente a tramitação de todos os projetos mais polêmicos para que o processo de elaboração e votação da Lei Orgânica não fosse comprometido. As bancadas do PT e do PC do B apresentaram meu nome para a relatoria do projeto da Lei. Com apoio e reconhecimento do Presidente Arutana Cobério e a adesão de vereadores de outros partidos, a indicação foi viabilizada junto com a indicação do Vereador Eugênio Parizzi como Relator Adjunto. Foi uma comissão suprapartidária criada pelo Presidente da Câmara, e isso ajudou no

processo dos trabalhos. Possivelmente, porque as bancadas todas se sentiram representadas no processo.

Muita coisa foi aprovada por consenso. O clima foi bom e, com isso, conseguimos, dentro do prazo estabelecido, aprovar questões importantes, principalmente na área social. Mas também tivemos conquistas importantes do ponto de vista político, sobretudo no que diz respeito aos mecanismos de participação popular nos processos de decisão da Cidade. A Lei Orgânica que nós construímos e aprovamos na Câmara Municipal incorporou todos os avanços do texto constitucional recém promulgado, mas também foi além e inovou onde teve condições de inovar.

A Constituição: fundamento e essência

Neste ponto, vale a pena uma breve reflexão sobre esse nosso marco legal, que orientou a construção das Leis Orgânicas Municipais e das Constituições Estaduais e que deu o arcabouço jurídico para estruturar o conjunto de políticas públicas ora em curso no País. Muito do que está sendo feito hoje plantou raízes nessa época, e esse é um dos mais significativos sinais de que a Constituição de 1988, em que pesem todas as alterações sofridas nesses 22 anos, não foi atingida em sua essência. Como todo texto, ele também tem suas limitações. Por exemplo, só agora, em 2010, é que foi incorporado o direito à alimentação na seção de garantias sociais. A definição da seguridade social incorporando previ-



O Relator da Lei Orgânica Patrus Ananias, em reunião plenária na Câmara Municipal de Belo Horizonte
(Acervo Arquivo Público de Belo Horizonte)

dência social, assistência social e-saúde, é, sem dúvida, uma grande conquista para o País. Essa construção ainda não está dada, embora em estado bastante avançado. Entretanto, sabemos que já é necessário repensar essa estrutura, incorporar questões caras à seguridade, como a segurança alimentar e nutricional, para estabelecer um conceito de seguridade em bases mais amplas e sólidas para todos os brasileiros.

Todavia, não há dúvidas de que é um belo texto, este da Constituição Cidadã. Primeiro, ela representou um marco monumental na história do Brasil, ao retomar a institucionalidade democrática, rompida com a Ditadura de 1964, com a Constituição outorgada de 1967 e com os Atos Institucionais, em especial o AI-5, de 15 de dezembro de 1968, que abriu a fase mais autoritária daquele período. Nenhuma outra cons-

tituição brasileira foi tão ousada. Do ponto de vista político, a Constituição de 88 adota uma postura muito avançada ao colocá-los, municípios, como entes constitutivos do Estado Nacional brasileiro, conferindo-lhes uma autonomia ímpar. A questão urbana tem tratamento especial no texto que esta-

"A Lei Orgânica também amplia os horizontes políticos de Belo Horizonte, incluindo a questão da democracia participativa."

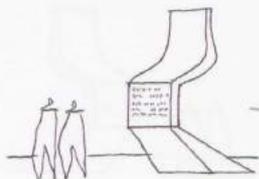
belece, no art. 182, a função social da propriedade urbana, outro importante avanço. Desde seu art. 1º, antes mesmo de tratar da organização dos Poderes, o texto constituinte afirma, entre os fundamentos da República, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. O

que se preserva, passados mais de 20 anos de sua promulgação, são justamente suas bases fundamentais: primeiro, sua essência como Constituição elaborada sob o paradigma do Estado Democrático de Direito; o outro ponto é sua dimensão social, muito vigorosa.

Os avanços

Essas duas dimensões refletiram-se no nosso texto de Belo Horizonte e ganharam novos corpos, outras possibilidades. A Carta Magna é o ponto de referência. Nenhuma lei pode ser menos do que ela determina. Mas pode ser mais. Era isso que pretendíamos naquele momento. E conseguimos em muitos pontos.

Um dos exemplos mais claros é a definição do índice de vinculação orçamentária para área da Educação. Na Constituição Federal, o mínimo é de



25%; a Lei Orgânica de Belo Horizonte fixou, em seu art. 160, § 1º, o mínimo de 30% da receita orçamentária para investimento na educação municipal. Ainda na área da Educação, a nossa Lei Municipal antecipou um desafio que ainda hoje se impõe ao País: a educação infantil, para crianças de 0 a 6 anos. Está no art. 157, inciso II do § 1º, como obrigação do Município: promover o "atendimento obrigatório e gratuito em creche e pré-escola para crianças de 0 a 6 anos em horário integral, bem como acesso automático ao ensino do primeiro grau". O art. 159 reitera essa questão e especifica condições para o sistema de educação infantil municipal. Nós sabemos como essa questão ainda é um gargalo na educação pública, no País inteiro. Mesmo em Belo Horizonte. Mas já estava prevista esta atribuição legal da autoridade municipal. Cabe-nos discutir sua aplicação. Como as leis não se bastam e só se fazem no cotidiano, esse é um dos temas que nos leva a refletir sobre o que ainda precisamos fazer, como nos mobilizar para viabilizar os desejos coletivos que se manifestaram naquele texto e que ainda estão válidos. É a Lei Orgânica, em seu ensinamento diuturno, que ainda exige ser vivido, transformado em realidade. Ainda na Educação, o art. 158 da nossa Lei Orgânica é explícito na definição de uma política de valorização dos profissionais de ensino. Este artigo estabelece:

...garantia de plano de carreira para o magistério público, com piso de vencimento profissional, pagamento

por habilitação e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, realizado periodicamente sob regime jurídico único adotado pelo município para seus servidores. (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE).

A Lei Orgânica também amplia os horizontes políticos de Belo Horizonte, incluindo a questão da democracia participativa. As referências à participação popular estão presentes no preâmbulo da lei, que contempla a participação direta da sociedade civil. Ela está prevista nos §§ 2º e 3º do art. 2º e também nos arts. 20, 22, 23, 24 e no parágrafo único do art. 75. São dispositivos que deram o respaldo jurídico para o planejamento e orçamento participativos, para o fortalecimento da democracia participativa, que conseguimos fazer avançar na Cidade. A questão da justiça tributária vinculada à justiça social está no § 4º do art. 115:

Sempre que possível os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração municipal identificar, respeitados os direitos individuais e os termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE)

É uma tradução legal da fórmula adequada ao princípio da justiça tributária:

quem pode mais paga mais, quem pode menos paga menos e quem não pode nada não paga nada; recebe agora para contribuir mais à frente.

Na área social, a questão da interseccionalidade, um desafio ainda tão caro na gestão das políticas públicas, já estava presente no texto elaborado há 20 anos, no parágrafo único do art. 141, que trata de ações integradas na saúde: "o direito à saúde implica garantia de condições dignas de trabalho, renda, moradia, alimentação, educação, lazer e saneamento".

"A Carta Magna é o ponto de referência. Nenhuma lei pode ser menos do que ela determina.

Mas pode ser mais."

Outro ponto importante é o princípio da transparência e da moralidade no trato da coisa pública, presente, por exemplo, no art. 35. Ele determina que "o município preferencialmente à venda ou doação de seus imóveis outorgará a concessão de direito real de uso". No parágrafo único do art. 66, encontramos o respaldo jurídico para evitar construção indiscriminada de obras: "o poder público dará prioridade às obras em andamento, não podendo iniciar novos projetos com objetivos idênticos sem que seja concluído o projeto em execução".

Questões como essas mostram como a Lei Orgânica, dentro do possível, considerando espaço da legislação municipal, conseguiu avançar em relação à Constituição de 1988 e da Constituição do Estado, que são documentos avan-



çados e têm contribuído para o desenvolvimento social e político do País.

A lei e a Cidade

Acredito que todos nós, envolvidos na elaboração da Lei Orgânica, tínhamos plena consciência da importância que é pensar e compreender uma Cidade de modo a refleti-la em sua organização legal e política. Daí, um balanço tão positivo. O próprio trabalho de entender a Cidade, em si, já é um exercício elevado, pois principia por vê-la como uma exigência inexorável, o que é, ao mesmo tempo, o reconhecimento de nossas limitações e de nossas muitas potencialidades. De um lado, é o reconhecimento de nossa natureza incompleta, da nossa necessidade do outro, de viver em comunidade. Nossa sobrevivência depende disso, como sabemos desde Aristóteles: o homem que se exime da convivência abre mão de sua condição humana. E, como também não somos perfeitos, precisamos definir as normas de nossa convivência e é aí que reside o conhecimento de nosso potencial de superar as limitações e ir além. Antes de alcançar o desejo da maturidade humana, temos de trabalhar com uma realidade nem sempre razoável e é esse o espaço de construção de uma lei que discipline a Cidade sem apagar os sonhos e sem impedir as utopias. No trabalho de fazer a "constituição" da Cidade, tivemos como exercitar também um olhar mais atento para os homens e para as mulheres em seu lugar. Isso, com certeza, nos abre uma vasta janela de compreensão para o

conceito de territorialidade com todos os seus desdobramentos possíveis. Se o lugar tem um vigoroso impacto sobre as pessoas, também é verdade que ele se transforma nas múltiplas possibilidades que se abrem a partir da troca de seus habitantes. São reflexões que nos ajudam a ver e enxergar o diverso, entender e administrar os conflitos.

Por meio desse exercício, conheci mais as cidades, entendi melhor Belo Horizonte, a cidade que escolhi e que me acolheu. Foi um processo muito bonito. E o aprendizado continuou e continua na minha vida e na vida da cidade. Depois de promulgada, fiquei mais dois anos na Câmara Municipal e presidi a Comissão de Legislação e Justiça, tendo a oportunidade de acompanhar o início da aplicação da nova Lei, prolongando o aprendizado. Em 1992, o coração crescido por esses trabalhos no Legislativo municipal me ajudou na campanha à Prefeitura de Belo Horizonte. Já Prefeito, os frutos da aprendizagem me ajudaram a deixar a marca histórica que foi nossa gestão.

"...sabemos desde Aristóteles: o homem que se exime da convivência abre mão de sua condição humana."

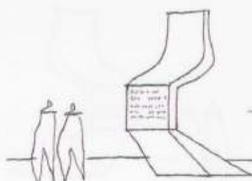
Aprender a enxergar a cidade na sua pluralidade e explorar a riqueza de seus conflitos foi fundamental nesse processo.

Conseguimos mudar a face da capital mineira. A introdução do Orçamento Participativo e as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional foram traços

importantes e que se destacam em um breve balanço da nossa administração. Foram inovadoras as políticas voltadas para facilitar o acesso à alimentação adequada, principalmente da popula-

"Por meio desse exercício, conheci mais as cidades, entendi melhor Belo Horizonte, a cidade que escolhi e que me acolheu."

ção de baixa renda, como o Programa ABC (Abastecer), o Direto da Roça e o Restaurante Popular. Os programas tiveram reconhecimento internacional e nacional e hoje integram a estratégia do Fome Zero do governo federal. Mas nossa gestão foi tão múltipla quanto a cidade e deixou registros por várias áreas. A criança, em nossa administração, foi vista como prioridade e entendida como foco de ações intersetoriais. Para alcançar isso, estabelecemos também a hierarquia das prioridades, dentro da opção preferencial pelos pobres, que, no modo petista de governar, é traduzida como inversão de prioridades. Isso significa governar para todos, mas, principalmente, voltando-nos para onde a vida corre mais risco. Assim, definimos que nosso dever era, primeiro, dar respostas às crianças sem famílias e que viviam à própria sorte nas ruas. Em seguida, aquelas crianças com vínculos familiares, mas com forte presença nas ruas. Logo depois, as crianças pobres e todas as crianças. Estabelecemos uma vigorosa parceria com o Movimento Pró-Creche, esse exemplo de mobilização social que movimentou tantos bons



sentimentos em Belo Horizonte e evidenciou a força das mulheres na defesa de seus direitos e de suas crianças. Nossa política de educação buscou valorizar o magistério, introduzimos inovações pedagógicas no ensino municipal, mantivemos sempre aberto o diálogo com os professores, inauguramos 13 novas escolas. As administrações regionais deram um salto de qualidade, dando consistência à concepção de administração descentralizada e com viés participativo e democrático. Essas administrações firmaram-se como importantes contatos do cidadão com a Prefeitura, dando vazão às instâncias de democracia participativa, como os fóruns do orçamento participativo e os conselhos.

Belo Horizonte também cresceu na dimensão da cultura. Conseguimos organizar a temporada de poesia, os festivais, como o Festival de Arte Negra, o Festival Internacional do Teatro, entre outros. Os centros regionais de cultura, também na linha de descentralização, ajudaram a espalhar e democratizar o acesso à produção cultural, mas também a promover o potencial criativo das nossas regiões. Belo Horizonte pôs-se no cenário da cultura como interlocutor de peso.

Esse acúmulo ajudou-me à frente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que se constituiu como um vigoroso desafio de administração voltada para a concretização dos espaços de intersetorialidades das políticas públicas. Tivemos a oportunidade de vivenciar, ao longo dos seis

anos, desde a implantação da pasta, um trabalho coletivo de gestão e, graças à experiência acumulada, bem conduzido, pois estamos conseguindo vencer a fome e a pobreza no País e estamos enfrentando a desigualdade. O combate à fome é uma decisão acertada do governo do Presidente Lula de garantir o acesso a uma alimentação digna, sobretudo aos mais pobres, por meio de ações articuladas e integradas nas áreas de Segurança Alimentar, Assistência Social e transferência de renda, com objetivo de atacar a fome na sua origem, que se encontra justamente na desigualdade social. "A alma da fome é política", dizia Herbert de Souza, nosso sempre querido Betinho.

"...definimos que nosso dever era, primeiro, dar respostas às crianças sem famílias e que viviam à própria sorte nas ruas."

Assim como é política a alma de todos os nossos problemas, mas também de todas as nossas soluções e possibilidades. O que planejamos para nossa cidade, nosso Estado e nosso País é o que faz e transforma nossa realidade, e esse é um princípio valioso que orienta as boas gestões.

Mas as possibilidades de aprendizado não se esgotaram no processo da elaboração da Lei Orgânica em si nem nos seus desdobramentos posteriores. Muitos, como eu, entraram nesse processo com coração aberto ao aprendizado e conscientes de que esse processo já havia começado tempos antes, no contínuo fluxo da vida. É o aprendi-

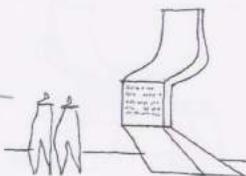
dizado próprio de conhecimento da cidade. Não tenho dúvidas de que participar da elaboração da Lei Orgânica coroou anos de amor crescente por Belo Horizonte, pelas cidades.

A capital mineira faz parte da minha história, desde minha infância e adolescência, vividas em minha cidade

"... precisamos manter as crianças no foco de nossas lentes carinhosas de apreciar a cidade para que possamos ver mais longe em nossa missão..."

natal, Bocaiúva, mas sempre intercaladas com temporadas maiores ou menores na Capital. Já tinha contato com a cidade, onde cheguei "de mudança" na minha juventude e aqui continuei amadurecendo. Cheguei em 1972, em plena ditadura, e aqui me formei, iniciei minha carreira profissional, também minha carreira política. Constituí família, criei meus filhos, ganhei meus netos, belo-horizontinos.

Vejo hoje a cidade que me acolheu na juventude com um olhar de avô e penso como ela pode continuar a acolher seus cidadãos, a receber suas crianças e ajudá-las a crescer. Percebo que, crescida e ampliada de gentes, espaços e compromissos, a cidade está mais agitada, o desafio do acolhimento está maior. Precisamos manter as crianças no foco de nossas lentes carinhosas de apreciar a cidade, para que possamos ver mais longe em nossa missão de continuar construindo a cidade de nossos sonhos.



O desafio de se auto-organizar

Márcia Ventura Machado
Técnico Legislativo

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, trouxe, em seu art. 29, o desafio aos Municípios, de legislar, pela primeira vez, sobre sua organização e administração, promulgando cada qual sua própria Lei Orgânica. Fixou prazo, determinando que isso acontecesse em até 6 meses da promulgação da Constituição Estadual, que, em Minas Gerais, ocorreu no dia 21 de setembro de 1989.

No entanto, muito antes da promulgação da Carta Federal, já em novembro de 1987, a Câmara Municipal de Belo Horizonte demonstrara sua preocupação com a missão que estava por vir. Aprovou requerimento de autoria de 23 vereadores, para que fosse formada Comissão de Estudo da Lei Orgânica e de acompanhamento dos trabalhos dos constituintes estaduais, durante a elaboração da Constituição de Minas. Ato contínuo ao deferimento do requerimento, o Vice-Presidente da Casa, Vereador Edson Andrade, nomeou as comissões temáticas, com a participação de todos os 33 vereadores, incluindo os membros da Mesa.

A iniciativa da Câmara demonstrou a preocupação e o interesse com o processo de elaboração das Constituições, de que decorreria, conseqüentemente, a responsabilidade de se elaborar a Lei Municipal. Se, realmente, houve estudos da Lei Orgânica nessa época, não há registro nos anais. Mesmo que existissem, seriam prematuros, face à inexistência das cartas Federal e Estadual, e, também, porque a composição da Câmara de 1987, muito provavelmente, não seria a mesma que se desincumbiria da missão de dar ao Município de Belo Horizonte a sua primeira Carta de Organização. Em novembro de 1988,

"Os novos tempos que a época vislumbrava teriam, no Parlamento de Belo Horizonte, casa nova."

antes de se ter a nova Constituição Estadual, ocorreriam eleições municipais para a Câmara - Legislatura de 1989 a 1992.

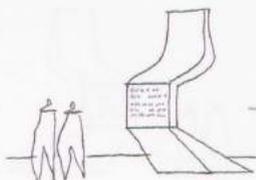
A Câmara Municipal de Belo Horizonte, entre a constituição das primeiras comissões para estudo da Lei Orgânica em 1987 e o início da Legislatura que

foto: Rodrigo Oliveira



seria marcada pela elaboração e pela promulgação da Lei Orgânica, passaria, ainda, pela mudança de sua sede, em julho de 1988. Os novos tempos que a época vislumbrava teriam, no Parlamento de Belo Horizonte, casa nova.

Em novembro de 1988, vieram as eleições municipais e, como previsto, uma mudança na composição do Parlamento municipal, que recebeu 31 novos nomes. Como a Constituição em vigor autorizava a criação de mais 4 vagas, a Câmara Municipal de Belo Horizonte passou a contar com 37 vereadores eleitos para um mandato de 4 anos, que foram empossados em 1º de janeiro de 1989, na nova sede, com



uma nova Constituição brasileira e a missão de elaborar a primeira Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.

Eram tempos de mudança e de grande expectativa. Já na primeira reunião plenária de 1989, percebeu-se a preocupação com a consolidação do exercício democrático. O Vereador Francisco Lage Pessoa solicitou a retirada dos vidros da galeria do Plenário da Câmara, o que, posteriormente, foi autorizado pelo Prefeito.

A preocupação com a Constituinte Estadual e a elaboração da Lei Orgânica que se avizinhava mostravam-se evidentes, tornando-se assuntos constantes nas reuniões do início da Legislatura. Uma experiência nova para os vereadores que, até então, não tinham enfrentado o desafio de elaborar norma de tal natureza, considerando que, até a promulgação da Lei Orgânica em 21/03/1990, a organização dos municípios era feita por Lei Complementar Estadual.

Em março de 1989, uma Comissão Preparatória da Lei Orgânica, composta pelos vereadores Aristides Vieira, Patrus Ananias, José Maria da Luz, Otimar Bicalho e José Corrêa Brasil encaminhou inúmeras correspondências, com o objetivo de chamar, à participação, as instituições, bem como de trocar experiências e informações com outros municípios, no Brasil, que enfrentavam o mesmo desafio de Belo Horizonte. Muitos responderam, trazendo contribuições ou mesmo manifestando a satisfação de poder participar com sugestões à Lei Orgânica. Foi o

caso das capitais Porto Velho, São Paulo, Natal, Vitória, além de vários municípios mineiros. O Tribunal de Alçada, a Assembleia Legislativa, a Câmara dos Deputados e alguns de seus parlamentares também se manifestaram, além de entidades representativas da sociedade, como o CREAMG, a Associação Médica, a Mitra Arquidiocesana, sindicatos, entre tantos outros.

Em 16/03/89, a Câmara votou emendas a serem apresentadas ao anteprojeto da Constituição Estadual. À época, a

"...não havia previsão legal acerca de como conduzir ou iniciar aquele processo, tudo dependeria da união de esforços e interesses comuns dos vereadores..."

Casa já tinha designado uma consultora para a Comissão Preparatória de Estudos da Lei Orgânica. Tratava-se da constitucionalista, hoje Ministra do Supremo Tribunal Federal, Doutora Carmem Lúcia Antunes Rocha, que atuaria até a composição da Comissão Especial definitiva. A consultora contratada, juntamente com o convidado Doutor José Nilo de Castro, auxiliaram os vereadores nas discussões e nas votações das emendas a serem apresentadas ao anteprojeto da Constituição.

Apesar de toda a preocupação com o tema, em final de abril de 1989, fato relevante passou a predominar no cenário nacional e, em consequência óbvia, no cenário municipal e dentro do Plenário da Câmara Municipal de Belo Horizonte. Era ano de eleição presiden-

cial, a primeira eleição direta, depois de mais de 20 anos de ditadura militar. Os candidatos à presidência começaram a se apresentar e passariam a dominar o interesse de todo o País. Esse fato refletiu-se, diretamente, no Expediente das reuniões da Casa. Até novembro, muito se ouviria falar de Collor, Lula, Ulisses Guimarães, Roberto Freire, Mário Covas, Afif Domingos, Brizola, Maluf, Fernando Gabeira, Enéas, Celso Brant, número recorde de candidatos.

Ainda assim, a preparação continuava. Em junho de 1989, o Vereador Aristides Vieira, Presidente da Comissão Preparatória da Lei Orgânica, prestou esclarecimentos sobre os trabalhos. Em 31/08/1989, foi eleita a Comissão de Sistematização da Lei Orgânica, em chapa única, indicada pela anterior.

Interessante o registro que se tem de fala do Presidente da Casa, então presidindo a reunião de eleição da referida Comissão, na qual este esclareceu que os procedimentos ali realizados, qual seja, a inscrição da chapa para compor a Comissão, bem como sua eleição, resultava de acordo entre os vereadores, considerando que tais procedimentos não estavam previstos na legislação em vigor.

Isso reflete, sem dúvida, a novidade que todo o processo de elaboração da Lei Orgânica representava. Realmente, não havia previsão legal acerca de como conduzir ou iniciar aquele processo, tudo dependeria da união de esforços e interesses comuns dos vereadores para atingirem o objetivo e realizarem o desafio de criar um processo democrático e eficiente para os



estudos, a discussão e a elaboração da Carta Municipal.

Em 19/08/89, o Plenário da Casa, mais uma vez, demonstrou a ânsia de iniciar os trabalhos de elaboração da Lei Orgânica e, em requerimento subscrito por todos os vereadores, aprovou a dispensa de prazos e procedimentos para aprovação do Regimento da Lei Orgânica, o qual definiria as regras que norteariam a condução daquele processo.

Em 22/9/1989, a Câmara realizou Reunião Solene para instalação dos trabalhos de elaboração da Lei Orgânica.

Dispensados os rigores procedimentais, o Projeto de Resolução nº 329/89 foi aprovado em 1º e 2º turnos e em redação final, na reunião realizada no dia 23/9/1989. A reunião foi suspensa após a votação, em 1º turno, para discussão das emendas, o que finalizado, possibilitou o reinício da reunião para a votação em 2º turno e em redação final. Estava aprovada a Resolução nº 1.291/89, que "Dispõe, em Regimento Interno, sobre o processo legislativo especial da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte".

Na reunião seguinte, nos termos do Regimento Interno aprovado, foi eleita a Comissão Especial da Lei Orgânica, que, no mesmo dia, em reunião própria, nomeou as comissões temáticas para estudo da Lei Orgânica.

Ainda nessa primeira reunião, os membros reuniram-se com a Comissão de Apoio Logístico, composta por servidores da Casa, para definição de recursos, pessoas e instalações necessários,

que ficariam à disposição dos trabalhos das comissões, incluindo a contratação de mão de obra especializada para atender às necessidades específicas de cada comissão temática.

Nesse momento, toda a Casa: parlamentares, assessores, servidores, espaços físicos, ou seja, todos os recursos materiais e humanos disponíveis estavam voltados para o cumprimento do prazo constitucional e para a elaboração da primeira Lei Orgânica do Município.

Um desafio, considerando que pouco se conhecia sobre a elaboração de uma Lei Orgânica, apesar de uma certeza: a matéria era da maior importância para o Município e para a consolidação de seu Parlamento, nos novos tempos de democracia. Contudo, o tempo era curto: seis meses para tanto a discutir, elaborar, votar e promulgar.

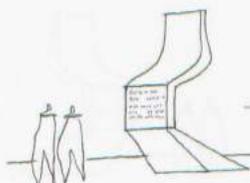
O processo de elaboração da Lei Orgânica foi também o disseminador

"O anseio por um processo com ampla participação popular era inevitável. No início da organização dos trabalhos, foi determinada a instalação, na Praça 7, de uma banca para receber emendas populares..."

da informatização dos trabalhos na Casa e contou, inclusive, com um sistema próprio, desenvolvido para a organização das emendas apresentadas, visto que era preciso buscar mais eficiência para atender às limitações do tempo. A Câmara Municipal entrou de vez, na Era da Informática.

O anseio por um processo com ampla participação popular era inevitável. Várias tentativas seriam feitas ao longo das discussões nas comissões. No início da organização dos trabalhos, foi determinada a instalação, na Praça 7, de uma banca para receber emendas populares, na qual servidores da Câmara se responsabilizariam pelo protocolo e encaminhamento às comissões temáticas. Não há registro de que efetivamente tenha acontecido dessa maneira.

Em 28/9, foi aprovada a Deliberação nº 1 da Comissão Especial, contendo seu Regimento Interno. Nas reuniões seguintes, a Comissão definiu a forma de atuação do Relator e do Relator Adjunto, que prestariam assessoria às comissões temáticas. Definiu também que o Secretário, Vereador Sérgio Coutinho, ficaria com a responsabilidade de receber as sugestões encaminhadas pelas comissões, dando conhecimento aos demais. O Relator, Vereador Patrus Ananias, sugeriu, ainda, um acordo entre os vereadores, para que não fossem apresentados projetos que tivessem de ser analisados pelas comissões permanentes da Casa, pois seus membros estariam envolvidos, prioritariamente, com o trabalho realizado pelas comissões temáticas da Lei Orgânica, momento em que, igualmente, tramitaria o Projeto de Lei do Orçamento Anual para o ano de 1990. Aliás, o Regimento Interno especial determinava prioridade para as reuniões das comissões da Lei Orgânica, em detrimento das reuniões das comissões permanentes



da Casa.

No dia 03/10, as comissões temáticas iniciaram seus trabalhos, tendo como prazo final para a apresentação de seus relatórios ao Relator-Geral o dia 31/10. Desafio, para cada uma delas, de levantarem as matérias de suas competências, discuti-las amplamente, respeitando o grande apelo de participação popular, conhecer as sugestões trazidas pela população, organizar o tema e entregá-lo ao Relator da Comissão Especial. Em 16/10, foi concedida uma entrevista coletiva à imprensa para apresentação dos trabalhos.

Independentemente do tempo, que não favorecia, as comissões debruçaram-se sobre o trabalho de que estavam incumbidas e realmente demonstraram empenho significativo naquele momento. De modo geral, todas organizaram cronogramas de atividades, nomearam assessores técnicos, buscaram a sociedade para discutir, sempre com o apoio logístico que a Casa ofereceu, com secretários e assessoramento complementar, seja da administração da Casa, seja dos próprios gabinetes, operacionando as atividades desenvolvidas. A estrutura estava montada, era "pôr a mão na massa".

A Comissão de Administração Pública iniciou seu trabalho com uma pesquisa à legislação referente à matéria de sua competência. Realizou várias reuniões com entidades representativas dos servidores e da administração, tendo recebido sugestões e buscado o debate. Percebeu-se, na opção feita por essa Comissão de realizar reuniões separa-

das, ora com os servidores e seus representantes, ora com os representantes da administração, um receio de que o exercício da democracia, ainda tímido, atrapalhasse as discussões. A despeito dessa separação, registrou-se certa sintonia entre as sugestões apresentadas pelos servidores e representantes da administração, muito, até, em função de garantias já fixadas na Constituição de 1988. Mas foram abordados, também, assuntos que a Carta Federal só incorporaria anos mais tarde, como a criação do sistema previden-

"Independentemente do tempo, que não favorecia, as comissões debruçaram-se sobre o trabalho de que estavam incumbidas e realmente demonstraram empenho significativo naquele momento."

ciário próprio. Essa matéria foi defendida por ambas as partes, que sugeriu, ainda, a administração conjunta pela Prefeitura e pelos servidores. Questão que até hoje não é pacífica é a da utilização do Hospital Odilon Behrens pelo Sistema Único de Saúde, em detrimento da exclusividade para o servidor municipal, que foi discutida àquela época. Nesse caso, não houve consenso entre servidores e administração. Esta defendia a opção de plano de saúde para os servidores e liberava o Hospital para o SUS.

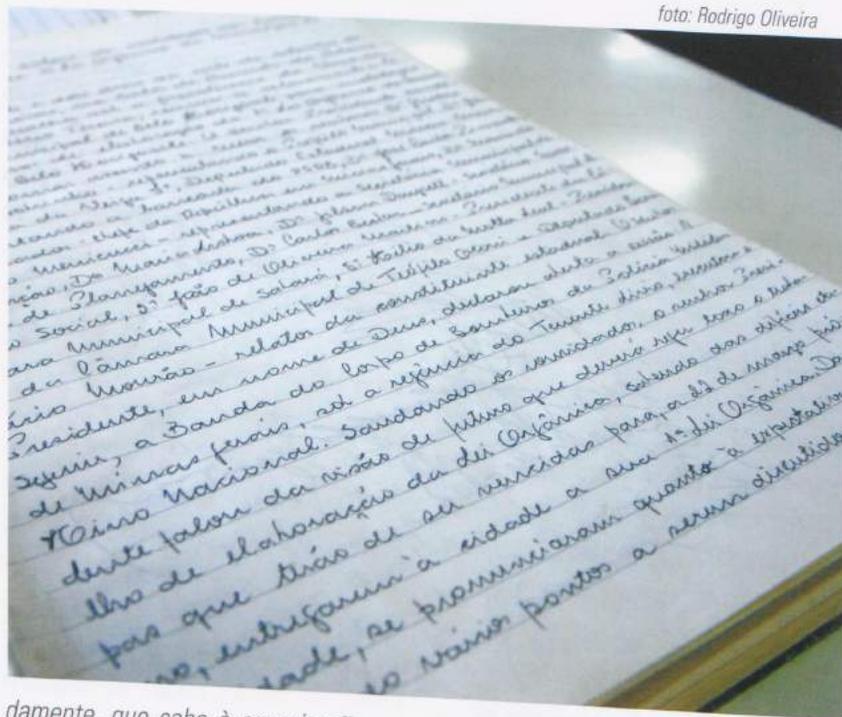
Outra característica teve o trabalho realizado pela Comissão de Cultura, até pelo próprio tema, na medida em que trouxe para suas reuniões a união dos

mais variados interesses. Participaram, apresentando sugestões, artistas como Yara Tupynambá e o diretor Pedro Paulo Cava, outros mais populares, do bloco Banda Mole, e setores envolvidos com o Carnaval. Ainda, representantes de corais, artesãos, poetas, músicos, federação espírita umbandista, administrador regional, jornalistas, entre inúmeros convidados anônimos, que, em 16 reuniões, discutiram sobre criação de arquivo público, escola popular de arte, blocos caricatos, infraestrutura em praça pública para espetáculos, proteção do patrimônio histórico e arquitetônico, museu de imagem e som, centros regionais de cultura, incentivos fiscais, circos, demolição e desativação dos cinemas Metrópole e Guarani, evidenciando a real tentativa das comissões de discutir com a sociedade, em suas mais variadas vertentes.

Ao longo dos trabalhos, cada comissão optou por forma de trabalho própria, algumas realizando reuniões com representantes ligados à área de abrangência do tema, outras ouvindo especialistas e, ainda, outras que mesclaram essas duas formas de trabalho. A Comissão de Organização dos Poderes deu ênfase às reuniões com palestrantes, entre eles, o Professor José Alfredo de Oliveira Baracho, que falou sobre participação popular na organização municipal dos poderes e sobre o desafio que a Câmara dos Vereadores enfrentava para administrar a Democracia Representativa e a Democracia Direta. Os membros dessa Comissão lembraram, muito apropria-



foto: Rodrigo Oliveira



damente, que cabe à organização popular a participação, e não a representação direta, já que a última compete ao Legislativo.

Havia, realmente, a preocupação de se garantirem instâncias de participação popular na administração e nas decisões do Município. A criação de conselhos foi matéria constante nos debates e permeou as discussões de quase todas as comissões. Contudo, muitos entenderam que não cabia a inclusão dessa matéria na Lei Orgânica, até porque não se chegara a um consenso sobre as características desses conselhos. Seriam deliberativos ou consultivos? Remunerados ou não? Fariam parte da organização administrativa ou estariam vinculados apenas às associações? Seriam específicos por área de interesse ou regionais? Tantas foram as discussões que ficou difícil determiná-las. Acertaram as comis-

sões, essa não é matéria a ser tratada na Lei Orgânica.

A Comissão de Direitos e Garantias Individuais e Coletivas foi, sem dúvida, a que mais debateu sobre a criação de conselhos. Deveriam ser igualmente

"A verdade é que todas as comissões se depararam com dificuldades referentes à abrangência das matérias na Lei Orgânica..."

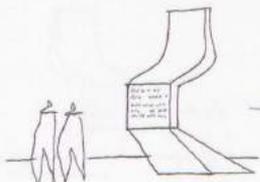
criados um para o menor, outro para a mulher, outro para deficientes, conselhos comunitários, autorizativos, deliberativos, chegando até a um conselho único. Este acabou por figurar no texto promulgado da Lei Orgânica: o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos Humanos. Mas, como se imaginava, não foi a norma de organização municipal que emprestou efetividade à

existência dos conselhos, os quais somente tomaram fôlego, quando passaram a incorporar, por lei ordinária, a organização administrativa do Município. Hoje, como se ansiava naquela época, existem inúmeros conselhos ligados às secretarias, cada um com sua especificidade, como tanto foi discutido pelos membros da Comissão temática, seus assessores e inúmeras entidades. Assim como, ainda hoje, persistem as dúvidas sobre as características que devem ter.

A verdade é que todas as comissões se depararam com dificuldades referentes à abrangência das matérias na Lei Orgânica: se se detalhava o tema e corria-se o risco de tratar de matéria de lei ordinária, ou se não se tratava e perdia-se a oportunidade de já garantir certos direitos. Outra dúvida: os preceitos já firmados nas constituições Federal e Estadual deveriam repetir-se na Lei Orgânica ou somente se trataria nela de matéria que ainda não havia sido tratada naquelas?

Sobre o assunto, a Comissão de Saúde destinou uma reunião a ouvir o Professor Antonio Augusto Junho Anastasia, especialista em Direito Constitucional e Administrativo, hoje Governador do Estado de Minas Gerais. Em sua exposição, ele reconheceu a dificuldade do tema, mas acreditava que a repetição de algumas questões teria caráter pedagógico, o que realmente acabou por acontecer, no que se referia à Saúde, à Educação, ao orçamento, ao processo legislativo, à organização dos poderes, entre tantos outros.

Na Comissão de Educação, predominou



a participação das entidades profissionais da área, que trouxeram sugestões e compareceram às reuniões. Muitas das reivindicações estavam ligadas a melhorias nas carreiras, incluídas na Lei Orgânica como disposições, a serem observadas, posteriormente, em lei ordinária própria. O debate incluiu a criação de Comissão Municipal de Educação, a participação dos pais nas escolas, eleição para diretores, especificação das obrigações do Município quanto às creches, sem deixar de se considerarem os ganhos que a Constituição Federal já tinha trazido. As creches, inclusive, foram matéria de emendas populares apresentadas e incorporadas à Lei Orgânica.

Apesar de se perceber uma grande participação dos convidados no processo de discussão da Lei Orgânica, não foi incomum encontrarem-se registros de reuniões em que apenas uma pessoa compareceu, ou até, outros, em que não houve convidados para uma reunião que se destinava apenas a ouvir sugestões.

"O debate incluiu a criação de Comissão Municipal de Educação, a participação dos pais nas escolas, eleição para diretores..."

A Comissão de Esporte, Lazer e Turismo vivenciou essa situação mais de uma vez. No entanto, ocorreram várias outras reuniões com diversos convidados presentes, muito se falando sobre a atuação da Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte - BELOTUR - e as medidas necessárias para torná-la

eficiente, a prática de esporte pelas crianças nas escolas, incentivo ao esporte amador, destinação de mais áreas, na periferia, para o esporte, incentivo fiscal a clubes, atendimento especializado ao deficiente na prática de Educação Física e desenvolvimento de competições voltadas para atleta com essas características.

De maneira diferente, trabalhou a Comissão de Tributação e Finanças, que enviou correspondências pedindo sugestões e discutiu-as em reuniões que ocorriam no gabinete do coordenador, entre os vereadores e os assessores. Predominaram questões referentes ao plano diretor e ao plano plurianual, com vistas à existência de um planejamento para a Cidade, acompanhamento da execução orçamentária pela Câmara, com elaboração de relatórios de metas, receitas e despesas pelos órgãos da Prefeitura, limitações à vinculação de receitas, bem como estudo dos textos constitucionais.

Como se percebe, a linha de trabalho de cada comissão ficou muito ligada à maneira de atuação de seus coordenadores, por isso há tantas diferenças na condução das atividades. A Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente, juntamente com a Comissão de Habitação, optaram por realizar reuniões conjuntas e, ao invés de trazerem os participantes à Câmara, decidiram realizar essas reuniões em cada uma das regionais. Os locais eram centros sociais, salões paroquiais, e os convidados eram representantes das comunidades daquelas regiões. Muito

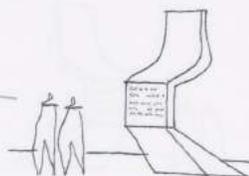
se falou sobre plano diretor, lei de uso e ocupação do solo, código de obras, enfim, sobre todos os instrumentos de política urbana que ainda demorariam anos a serem criados ou revisados.

"A criação de conselhos foi matéria constante nos debates e permeou as discussões de quase todas as comissões."

Entretanto, questões referentes a uso de terrenos vagos, imposto progressivo, infraestrutura para os bairros, resgate de cidadania, acesso a moradia para população de baixa renda, habitação em área de risco são temas que, apesar das evoluções já buscadas, parecem não sair das pautas de reivindicações até hoje.

Ao final do mês de outubro, o balanço foi de um trabalho efetivo realizado pelas comissões, com muitas reuniões, produção de vários documentos de estudo pelos assessores técnicos, assessores dos vereadores, estudiosos, anônimos interessados, num movimento talvez desarticulado quanto a estarem certos do ponto de chegada, mas envolto em muita dedicação.

Interessante registro nesse sentido é de comissão que teve sua ata de reunião aprovada pelos assessores dos vereadores. Na ânsia de não prejudicar a discussão em curso, deixaram o ato de aprovação da ata para o final, quando não se contava mais com a presença dos titulares que teriam de se dirigir ao Plenário para a reunião que se iniciaria. Ingenuidade formal, derivada da falta de costume de quem vivia uma reali-



dade em que as comissões não precisavam reunir-se, pois o Regimento permitia que deliberassem apenas pela aposição de assinaturas de seus membros ao documento.

O que importou, entretanto, é que todas as comissões cumpriram seus papéis e apresentaram seus relatórios ao Relator-Geral no tempo regimental. Apenas sobre a Comissão de Transporte Público e Sistema Viário não há, nos anais da Câmara, referência no que diz respeito à realização de reuniões, contudo, seu relatório também foi apresentado pelos membros dentro do prazo.

A partir dos relatórios das comissões temáticas, das sugestões encaminhadas pela sociedade, o Relator-Geral apresentou o anteprojeto da Lei Orgânica que, em 17/11/89, foi publicado no Diário Oficial de Minas Gerais - DOM -, quando se iniciou o prazo para apresentação de emendas, pelos vereadores. As emendas apresentadas foram analisadas, em seguida, pelo Relator, antes de irem ao Plenário da Comissão Especial para discussão e votação. Somente depois de votado na Comissão Especial é que se teve, por fim, o Projeto da Lei Orgânica.

Em 30/11/89, encerrado o prazo para apresentação de emendas pelos vereadores, registrou-se o recebimento de 776 emendas. O número de emendas apresentadas comprovou o real comprometimento com a construção do texto legal, trazendo para a discussão praticamente todas as matérias. Quase a totalidade dos vereadores apresentou emendas, focando, cada um, obviamente, sua área de maior atuação e

conhecimento.

Em 06/12/89, a Comissão Especial iniciou seus trabalhos, definindo critérios para discussão e votação do anteprojeto e suas emendas. Decidiu-se que cada vereador teria direito a, no máximo, 10 pedidos de destaque. Considerando que algumas emendas não foram recebidas por erros na forma de apresentação, abriu-se novo prazo para sua reapresentação. Com isso, apenas no dia 20/12/89, foi iniciada a apreciação. Até sua votação final, em 29/12/89, foram realizadas 10 reuniões para discussão e votação, tendo ocorrido até duas por dia, em longas discussões e votações das emendas e subemendas. Por muitas vezes, a reunião foi suspensa para que os vereadores pudessem entrar em acordo quanto à votação. É certo que as negociações fazem parte do processo democrático, mas, pena que, assim, feitas nos bastidores, demonstrem a

"...todas as comissões cumpriram seus papéis e apresentaram seus relatórios ao Relator-Geral no tempo regimental."

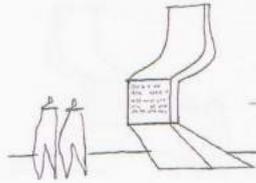
existência de resquícios de tempos passados, mas nem tanto, em que a publicidade era indesejada.

Terminada a votação na Comissão Especial, coube ao Relator redigir a matéria aprovada, apresentando o Projeto da Lei Orgânica ao Presidente da Câmara, Vereador Arutana Cobério, que o publicou em 12 de janeiro de 1990, abrindo prazo para emendas de

vereadores e de populares até o dia 17/01.

Novamente muitas emendas foram apresentadas, grande parte, na verdade, cópias das apresentadas anteriormente ao anteprojeto e que não lograram êxito na Comissão Especial. Somente o Vereador e Líder do Governo na Casa, Amílcar Martins, apresentou mais de 500 emendas. Também as entidades representativas organizaram-se e apresentaram emendas populares, legitimadas pelas assinaturas coletadas, pelo menos 1.000 (um mil), nos termos do Regimento Interno da Lei Orgânica. Muitas dessas emendas encontram-se nos dispositivos promulgados da Lei Orgânica, nos temas referentes à população afro-brasileira, criação de instâncias populares, defesa da criança e do adolescente, organização de creches, portadores de deficiência e participação popular.

Convocada a 1ª Reunião Extraordinária para a discussão do Projeto da Lei Orgânica para o dia 18 de janeiro, não houve quórum, assim, como as outras quatro reuniões convocadas para o mês de janeiro. Esse é um momento estranho do processo, pois a ausência de quórum nessas reuniões levou ao encerramento da discussão em primeiro turno, sem que sequer tenha ocorrido uma reunião. Tudo, entretanto, de acordo com as regras do Regimento Especial. Segundo determinava seu art. 28, com redação dada por Resolução posterior, após a inclusão em pauta, o Projeto ficaria em discussão até, no máximo, por 12 dias, findos os quais, a discussão seria considerada encerra-



da. Ato seguinte, o Relator emitiria Parecer sobre o Projeto e as emendas apresentadas, o que seria submetido ao Plenário. No dia 07/2/90, na primeira reunião ordinária realizada para apreciar o Projeto da Lei Orgânica, este entrou em pauta, para votação em primeiro turno, no Plenário da Câmara. As regras de votação já estavam estabelecidas na Resolução que fixou o Regimento Interno da Lei Orgânica, podendo ser apresentados até 6 requerimentos de destaques por vereador, desde que subscritos por, pelo menos, 10 vereadores e apresentados antes da reunião destinada à votação. Para encaminhar, cada vereador teria 5 minutos, sendo, no máximo, 5 vereadores, dois a favor, dois contra e o Relator, em cada Título do Projeto. Foram cinco reuniões com muitas votações, inúmeros requerimentos de destaques, mas com pouca manifestação dos vereadores. As atas registraram que o uso da palavra durante as votações ocorreu apenas em casos isolados.

No dia 13/2, foi encerrada a votação do Projeto em primeiro turno. Ao final da reunião, compareceram vereadores dos municípios de Ouro Preto, Ibirité e Contagem, e fizeram uso da palavra alguns dos líderes de bancada.

Mais uma vez, cabiam ao Relator as adequações do texto do Projeto com as emendas aprovadas. A publicação do vencido deu-se em 20/2. A primeira reunião convocada para discussão do Projeto, em segundo turno, realizou-se no dia 21/2. Repetindo-se o procedi-

mento do primeiro turno, essa e outras quatro reuniões seguintes não obtiveram quórum para seu funcionamento, esgotando-se, assim, o prazo para discussão, agora de 5 dias da publicação, sem que esta efetivamente ocorresse. Será que realmente as comissões é que têm a possibilidade de trabalhar melhor a construção das matérias, em foro menor, ouvindo os interessados, mostrando-se o Plenário uma instância mais fria, de muitos discursos e poucos debates? Quero acreditar que não. Mas, no caso da Lei Orgânica, foi a única instância em que o Projeto não foi efetivamente discutido, ficando os acordos de votação para os bastidores, que as atas não registraram. Findo o prazo de discussão, o Projeto

"Belo Horizonte passava a contar com sua primeira lei de organização, elaborada por seu próprio Parlamento."

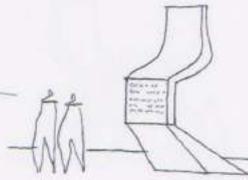
retornou ao Relator para elaboração do Parecer sobre as emendas apresentadas. Nos dias 8 e 9 de março, ocorreu a votação em segundo turno, agora um processo mais rápido, considerando que a possibilidade de apresentação de emendas em segundo turno foi restrita a quatro supressivas por vereador, além da possibilidade de emendas para sanar erros ou omissões.

Em 15/3, a Comissão Especial aprovou a redação final que foi confirmada pelo Plenário dois dias depois. Encerrados os trabalhos, a Lei Orgânica do Município foi promulgada em

Reunião Solene da Câmara Municipal realizada no dia 21 de março de 1990, seis meses após a promulgação da Constituição Estadual, como determinava a Constituição Federal. Presentes, autoridades do Município e do Estado. Receberam cópia autografada o Prefeito João Pimenta da Veiga Filho e o representante do Arquivo Público de Minas Gerais. Ao final da solenidade, o Prefeito e todos os vereadores fizeram o juramento de fidelidade. Belo Horizonte passava a contar com sua primeira lei de organização, elaborada por seu próprio Parlamento.

Muito se fala sobre as inconstitucionalidades que as Leis Orgânicas trouxeram em seus textos e da padronização que foi feita em leis de vários municípios. Mas a verdade é que, apesar das críticas, pouco foi alterado nesses vinte anos de existência, pelas 21 emendas à Lei Orgânica de Belo Horizonte. A essência permanece, não necessariamente por não se ter o que mudar, mas porque muito provavelmente, ainda hoje, a tarefa seja árdua demais.

Certo é que a Lei Orgânica de Belo Horizonte não foi construída em um gabinete, como se ouviu falar de muitos textos legais de interesse, que tramitaram em tempo recorde, sem a efetiva análise e discussão. Pode haver críticas a matérias ali dispostas, mas sabe-se que ela resultou de uma construção edificada por muitas mãos, muitos pensamentos, muitas dúvidas, pouco tempo e muita dedicação, porque não dizer até com uma certa paixão. Eram tempos de mudança, pelo menos, de sonhar com ela.



Maioridade de Belo Horizonte na visão da imprensa

Adriana Lage da Silva
Técnico Legislativo

A renovação de 70% dos vereadores, com diferentes ideologias, a falta de conhecimento do objetivo e a repercussão do novo ordenamento jurídico, tanto por parte dos vereadores quanto por parte da população, foram as grandes dificuldades encontradas durante a elaboração da Lei Orgânica de Belo Horizonte. Além disso, o prazo para a conclusão dos trabalhos era curto: a Constituição Estadual definira 6 meses após sua promulgação. Foi cumprido: 21 de março de 1990.

Esse foi o contexto em que se deu a elaboração da Lei Orgânica de Belo Horizonte, registrado pela grande imprensa. Organizar e centralizar foi muito difícil.

A proposta deste artigo é mostrar a visão da imprensa sobre esse período, para a sociedade, relacionando os fatos publicados e suas consequências.

Por viver e participar de perto desse momento histórico, optei por fazer a narrativa no presente, permitindo que o leitor também participe, como se estivéssemos lendo as notícias hoje.

Tamanha é a preocupação com a Lei Orgânica que, em setembro de 1988, antes mesmo das eleições municipais, a Câmara realiza no dia 15, um Seminário sobre o tema "A responsabilidade dos futuros vereadores na elaboração da Lei Orgânica do Município", com a participação da Associação Comercial de Minas e do Clube dos Dirigentes Lojistas.

Para os vereadores, é a oportunidade de se fazer uma reciclagem que, aliada à já adquirida experiência parlamentar, poderá colaborar para a elaboração de uma lei que atenda e contribua para a implantação de uma administração moderna, independente e representativa, em Belo Horizonte.¹

Entidades civis do Estado, dos meios de comunicação e da classe política, tendo à frente a Associação Comercial de Minas, lançam, oficialmente, na Câmara, em Sessão Solene, o Projeto Voto Cidadão, campanha com o objetivo de orientar e de esclarecer a importância do voto para a escolha de seu representante no Legislativo

foto: Rodrigo Oliveira

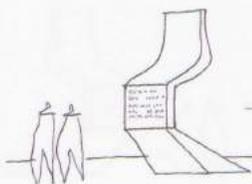


municipal. O Presidente da Associação Comercial, Lúcio Assumpção, resume: "os vereadores eleitos decidem sobre questões que afetam diretamente a vida e o futuro da população como zoneamento urbano, saneamento básico, controle do meio ambiente, transporte, saúde e educação."

O Presidente da Câmara, Vereador Paulo Portugal, destaca que, promulgada a nova Constituição Federal, o papel do vereador terá mais força, na medida em que os executivos dos municípios também estarão mais valorizados, com maior autonomia política, administrativa e financeira.²

¹ Estado de Minas, dia 07/09/1988, p. 6.

² Estado de Minas, dia 16/09/1988, p. 3 e dia 27/10/1988, p. 3.



Nova era

Após as eleições de 15 de novembro de 1989, tomam posse os 37 novos vereadores e o Prefeito Pimenta da Veiga. Em seguida, é eleita, e também toma posse, a Mesa Diretora da Câmara para o biênio 1989/1992. O pluripartidarismo renova o Legislativo municipal, e a maior bancada é a do Partido dos Trabalhadores - PT.

Já em janeiro, os vereadores do PT anunciam a apresentação de um Projeto de alteração do Regimento Interno, aprovado em 1972, durante o regime militar. Os vereadores Rogério Correia e Tomaz da Matta Machado afirmam que o texto contém "aberrações políticas" e propõem modificações que visam a facilitar o que chamam de participação popular, na Câmara, com a realização de sessões comunitárias. A intenção é também extinguir as votações secretas e diminuir o quórum para a derrubada de vetos do Prefeito, de 2/3 para metade mais um. Segundo eles, "no bojo da elaboração da Lei Orgânica, certamente caberá aos vereadores elaborar um novo regimento", mas acreditam que "algumas mudanças são inadiáveis", porque o Regimento está "esclerosado"³.

No dia 02 de março, os vereadores participam do primeiro debate sobre a Lei Orgânica com a presença do Professor de Direito Constitucional da UFMG, Alfredo Baracho.

Na opinião do Professor Baracho, a "Constituição" Municipal deve ser elaborada em sintonia com a

Constituição Estadual e com o Plano Diretor. Ele explica que problemas que envolvem municípios vizinhos só devem ser solucionados buscando alternativas conjuntas como, por exemplo, para a poluição de Contagem que atinge Belo Horizonte. Alfredo Baracho destaca a participação da sociedade quanto à exigência de transparência nas administrações públicas.

De acordo com as suas palavras:

É necessário criar mecanismos para que o povo tenha poderes para pressionar o poder público. Impeachment, mandado de segurança coletivo, habeas-data e o mandado de injunção são opções que o povo tem de utilizar para exigir lisura e competência dos órgãos públicos.⁴

(BARACHO, 1989)

No início de junho, a Comissão Preparatória para a elaboração da Lei Orgânica reúne-se pela primeira vez e começa a definir o esboço das normas regimentais da Casa para a tramitação da nova lei que regerá o Município. A Comissão, a princípio, é composta pelos vereadores Aristides Vieira (PSDB), Presidente, José Maria da Luz, Eugênio Parizzi, José Lincoln Magalhães, Patrus Ananias e Otimar Bicalho. Segundo o Vereador Aristides Vieira, o momento é difícil, devido às eleições presidenciais, final de ano e Carnaval. Ainda assim, segundo ele, é necessário acelerar os trabalhos, que devem estar prontos até meados de

outubro. "Para evitar atrasos, vamos determinar o prazo de 170 dias depois da promulgação da Constituição Estadual para a conclusão dos trabalhos."⁵

Impasse entre PT e PSDB: os trabalhos deveriam ser conduzidos pela Mesa Diretora da Câmara ou deveria ser formada uma mesa exclusiva para a elaboração da Lei Orgânica? O PT, por ter maior representatividade no Legislativo, defende a criação de uma mesa exclusiva. O Vereador Thomaz da Matta Machado falando em nome do Partido, afirma que já escolheu o Vereador Patrus Ananias para Relator. Já o Presidente da Comissão Preparatória e Vice-Presidente da Mesa Diretora, Vereador Aristides Vieira, não concorda com a proposta.

O PT também quer garantir a participação popular na apresentação de emendas populares com a assinatura de 3 mil eleitores, e não de 5% do eleitorado como previsto na Constituição Federal.⁶

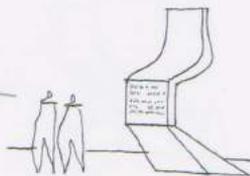
Outros assuntos muito discutidos e urgentes são o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Mas esses projetos só entrarão em pauta após o término dos trabalhos da Lei Orgânica, e o fato de não poderem ser discutidos ao mesmo tempo provoca polêmica e traz certa insatisfação. O Vereador Aristides Vieira, Presidente da Comissão Preparatória, critica declarações do Vereador Arutana Cobério que, segundo aquele, dissera considerar mais importante o Plano Diretor do que a Lei

3 Estado de Minas, dia 21/01/1989, p. 6.

4 Estado de Minas, 02/03/1989, p. 9.

5 Estado de Minas, 02/06/1989, p. 9.

6 Estado de Minas, dia 21/06/1989, p. 9.



Várias emendas oriundas da participação popular referiam-se à inclusão dos portadores de necessidades especiais (foto: Rodrigo Oliveira)

Orgânica. No entendimento do Vereador Aristides Vieira, "O Presidente foi infeliz e demonstrou incoerência, pois, como Presidente da Câmara, deveria também presidir os trabalhos da elaboração da Lei Orgânica." O Vereador Aristides Vieira afirma que a Lei Orgânica tem a prerrogativa de traçar ordenamento jurídico, econômico, político e social do Município, sobrepondo-se ao Plano Diretor.⁷

E os vereadores vão às ruas em busca de sugestões e de propostas para a elaboração da LOMBH.

O Vereador Sérgio Coutinho, PMDB, distribui cinco mil panfletos nas periferias da cidade, para que as pessoas possam apresentar suas sugestões. A ideia é realizar reuniões com as associações comunitárias. "A distribuição dos questionários é uma maneira de

viabilizar a participação da população. Dependendo do retorno, distribuiremos mais", defende.⁸

Também com a intenção de ouvir a população, os vereadores do PT João Bosco Senra e Patrus Ananias, armam barracas desmontáveis nas regiões Norte, Centro-Sul e Venda Nova. Além de funcionar como postos de esclarecimentos para as leis e normas que regem a Cidade, distribuem informativos, jornais, panfletos, e cartilhas. "Na grande maioria das vezes, as pessoas não sabem reconhecer seus direitos, simplesmente porque não tem conhecimento", afirma o Vereador João Bosco Senra.

Após muitas discussões, o Presidente da Câmara, Vereador Arutana Cobério, extingue a Comissão Provisória que ele mesmo havia nomeado. Segundo ele, o

grupo já havia cumprido sua missão depois de realizar uma série de atividades que tiveram início um dia após a promulgação da Constituição Estadual, ocorrida em 21 de setembro.

Segundo o Vereador Arutana Cobério, a Comissão Provisória fora criada por uma Resolução, que não poderia sobrepor-se à Lei Complementar nº 3, de 1978.⁹

Com o fim da Comissão Provisória, os trabalhos da Lei Orgânica passam a ser dirigidos pela Mesa da Câmara permanente, composta pelos vereadores Arutana Cobério, Aristides Vieira, Otimar Bicalho e Antônio Valentim.

Paralelamente é formada uma Comissão Coordenadora para trabalhar subordinada à Mesa Diretora, cuja composição exige a aprovação por 25 votos, levando-se em conta partidos antagônicos.

Emendas populares

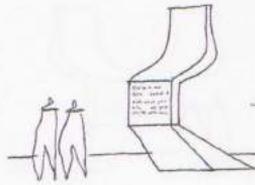
Após um mês do início dos trabalhos de elaboração da Lei Orgânica, a discussão não atrai significativamente a participação popular. Das 139 propostas e sugestões apresentadas, 122 são de vereadores e 17 de entidades. Destas, a maioria refere-se aos portadores de deficiência. Há dúvidas, entretanto, se tal matéria deve ser tratada na Lei Orgânica ou por lei ordinária.

Os vereadores integrantes da Comissão Especial e das onze comissões temáticas fazem um balanço dos trabalhos e manifestam preocupação com a baixa participação da população. Segundo

7 Estado de Minas, dia 23/06/89, p. 9.

8 Estado de Minas, dia 23/06/1989 - pp. 9 e 8/1989.

9 Estado de Minas, dia 02/09/1989, p. 8.



Patrus Ananias, é como assinar atestado de óbito da Cidade.¹⁰

Os trabalhos para a elaboração da primeira Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte que criou muita expectativa nos vereadores eleitos não entusiasma a população. Para o Vereador Aristides Vieira, o lobby saiu na frente: Associação Comercial de Minas, Federação da Indústria do Estado de Minas Gerais e Federação do Comércio.

De acordo com o Presidente da Comissão Especial, é o desequilíbrio que pode advir da falta de participação popular, já que um dos seus mais importantes objetivos é conseguir que a elaboração da Constituição mineira atenda à Cidade como um todo, evitando casuísmos.

A apatia deve-se ao período eleitoral, à localização da Câmara, de difícil acesso, e até a precocidade dos trabalhos, considerando que a Comissão Especial fora instalada no dia 27 de setembro e teria até o dia 22 de março para ser promulgada.

Nessa fase, então, os vereadores vão até a população, e, no dia 31 de outubro, as comissões temáticas entregam o anteprojeto ao Presidente da Comissão Especial, Vereador Aristides Vieira. A partir de janeiro, sugestões só por meio de emendas populares, que devem ser apresentadas por vereador ou conter pelo menos mil assinaturas.

A Comissão que mais apresentou sugestões foi a de Educação, 53, pedindo mais verbas para o setor e melhores

salários. Em segundo, a de Meio Ambiente, preocupada com o Plano Diretor e a nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Já a Comissão de Transporte focou a municipalização do transporte na Cidade.¹¹

Encerrado o prazo para a entrega das propostas para a elaboração do anteprojeto da Lei Orgânica no dia 30 de novembro, o próximo desafio é redigi-lo. Para o Relator da Lei Orgânica, Vereador Patrus Ananias, uma das maiores dificuldades é conciliar o texto municipal com as constituições Federal e Estadual, que, além de apresentarem divergências e propiciarem diferentes interpretações, contém muitos dispositivos que dependem de regulamentação para serem aplicados.

A ideia é elaborar um texto sucinto, sem muitos detalhes, que não exija a edição de leis complementares. Outro trabalho é a sistematização das propostas, pois as comissões trabalharam com muitos temas comuns.

O Relator percebeu, no Relatório apresentado pela coordenação das comissões temáticas, a preocupação de se criarem órgãos (autarquias, conselhos, assembleias) que garantam mais autonomia, poder de fiscalização e mais participação popular nas decisões que serão tomadas pelo Executivo em nível municipal.

Para chegar ao resultado final dessa primeira fase, o Vereador Patrus Ananias afirma que todas as comissões temáticas e coordenação terão dificuldades devido à falta de experiência

acumulada, histórica e juridicamente, a respeito.¹²

Uma das emendas apresentadas, polêmica e muito discutida, é a que se refere à criação da Defensoria do Povo, órgão público, com autonomia administrativa e financeira e com a função de controle da administração pública. O Defensor é escolhido pelo Presidente da Câmara, após aprovação por 2/3 dos vereadores, para período, não renovável, de 4 anos.

No entendimento do Vereador Eugênio Parizzi, essas instâncias exercerão um policiamento do Executivo, numa interferência não justificada.

Já para o Vereador Patrus Ananias a intenção é dar ao anteprojeto um caráter democrático que permita a participação direta da população na administração municipal.¹³

O anteprojeto da Lei Orgânica ficará pronto no dia 31 de dezembro, após 3 meses de trabalho. O Relator, Vereador Patrus Ananias, considera que a estrutura básica do anteprojeto está mantida, embora tenha sido aperfeiçoada com os destaques aprovados. Para ele, os vereadores demonstram "amadurecimento" na apreciação das emendas destacadas sem que as ideologias impeçam o consenso.

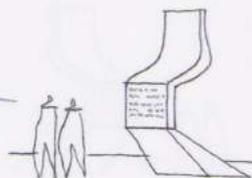
O texto procura efetivar direitos sociais no âmbito do Município, criando condições e mecanismos nas áreas de Educação, Saúde e Transporte, para que sejam cumpridos. "O anteprojeto está comprometido com a cidade, sua identidade, seus traços culturais e suas

¹⁰ Estado de Minas, dia 17/10/1989, p. 7 e dia 19/10/1989, p. 7.

¹¹ Estado de Minas, dia 21/01/1989, p. 6.

¹² Estado de Minas, 02/03/1989, p. 9.

¹³ Estado de Minas, 02/06/1989, p. 9.



raízes históricas”, afirma ele.

O Relator, Vereador Patrus Ananias, terá até 11 de janeiro, para entregar ao Presidente Arutana Cobério o anteprojeto, com o fim de que seja aberto o prazo para apresentação de emendas populares de 12 a 17 de janeiro.

A criação da Defensoria Pública é um dos grandes avanços, assim como a criação de instâncias formadas por segmentos ligados aos órgãos e administrações regionais, cujos estatutos serão aprovados pela Câmara.¹⁴

A desmobilização dos movimentos populares em pleno mês de janeiro, época de férias escolares, e o exíguo prazo para apresentação de emendas (6 dias) são explicações que algumas das entidades civis apresentam para justificar o atraso no encaminhamento das emendas.

“O anteprojeto da Lei Orgânica ficará pronto no dia 31 de dezembro, após 3 meses de trabalho...”

A falta de divulgação e informação sobre a importância da Lei Orgânica é outro argumento usado pelos vereadores para justificar o atraso no protocolo e aparente desinteresse popular. Por outro lado, algumas entidades entendem que suas reivindicações estão contempladas no Projeto, o que dispensa emendas. O texto é considerado “progressista” por todos os segmentos populares. Outro adjetivo usado é “democrático”, considerando que abre espaço para a participação

popular na administração pública municipal por meio da criação de instituições ou conselhos de participação ligados a secretarias municipais ou a administrações regionais.

O Movimento dos Portadores de Deficiência, formado pela Sociedade dos Surdos de Minas Gerais, Associação Mineira de Paraplégicos, Federação Brasileira das Instituições de Excepcionais e Coordenadoria de Apoio e Assistência do Deficiente, é o que mais apresentou propostas, como a reivindicação de passe livre nos ônibus para pessoas com necessidades especiais e acompanhantes, além de criação de linhas especiais para portadores de deficiência que não conseguem se locomover por meio de transporte coletivo comum.¹⁵

Acordos

Após uma semana de reuniões de lideranças, acordos e negociações, a espinha dorsal é mantida, inclusive aspectos teóricos que orientam cada título da Lei são aprovados. As referidas reuniões ocorrem pela manhã, na sala da presidência, com lideranças e vereadores interessados, onde é acordada a votação dos 214 artigos do texto, dos 28 artigos das Disposições Transitórias, das 545 emendas e das 15 emendas populares. As reuniões plenárias apenas referendam o que já havia sido previamente definido.

Chama a atenção o fato de nenhum signatário de emendas populares ter-se inscrito para defender suas propostas,

apesar de previsão no Regimento Interno.

Na opinião do Vereador Alencar da Silveira, Vice-Presidente da Câmara, o Presidente, Vereador Arutana Cobério, funcionou como “fiel da balança”, possibilitando o equilíbrio entre o que ele considera como posições radicais. No bojo dos acordos, as 545 emendas de vereadores foram reduzidas a 125 destaques, e as outras foram aprovadas em blocos ou retiradas de pauta.

A mudança mais significativa registrada foi a instituição do solo criado, segundo o qual, a partir de determinado índice, o construtor de prédios verticais deverá oferecer contrapartida ao Poder Público.

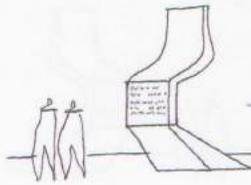
“Chama a atenção o fato de nenhum signatário de emendas populares ter-se inscrito para defender suas propostas...”

O Relator do Projeto, Vereador Patrus Ananias, explica que o índice e as contrapartidas devem ser fixados em lei. Ele lembra que o modelo já é utilizado em algumas cidades brasileiras, a exemplo de São Paulo e Curitiba, e em países desenvolvidos (na América do Norte e na Europa), como instrumentos de modernização e aperfeiçoamento das condições de infraestrutura. “Embora a construção vertical adense problemas de saneamento, trânsito e meio ambiente, ela não implica em responsabilidades do construtor”, argumenta.¹⁶

¹⁴ Estado de Minas, dia 21/06/1989, p. 9.

¹⁵ Estado de Minas, dia 18/01/1990, p. 10.

¹⁶ Estado de Minas, dia 14/02/1990, p. 7 e dia 19/02/1990, p. 9.



A verticalização da cidade era tema recorrente nos debates (foto: Rodrigo Oliveira)

Quando for promulgada em março a Lei Orgânica de Belo Horizonte será conhecida também pelas pessoas portadoras de deficiência visual. O Presidente da Câmara recebeu um orçamento encomendado à Fundação Hilton Rocha para a impressão, em braile, de 400 exemplares.

Belo Horizonte será a primeira Cidade do Brasil que terá esse tipo de norma impressa em braile. Segundo o autor da ideia, Vereador Eugênio Parizzi, a proposta tem tido repercussão na Assembleia Legislativa. Posteriormente, a Constituição Federal também será impressa em braile.

Segundo o Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte, Vereador Arutana Cobério, a Fundação Hilton Rocha concordou com a ideia e dispo-

se a cobrar somente pelo papel para a impressão. Os exemplares da Lei Orgânica de Belo Horizonte serão distribuídos às bibliotecas e aos institutos que lidam com cegos.¹⁷

A dez dias da promulgação da Lei Orgânica de Belo Horizonte, o Presidente da Câmara, Vereador Arutana Cobério, avalia que Belo Horizonte terá a melhor Lei Orgânica do País, pelo sentido moderno da função do Estado, com suas obrigações bem definidas, que criará mecanismos para que o cidadão possa exigir os seus direitos, como, por exemplo, a punição do Estado, quando este faltar com suas obrigações.

No início dos trabalhos, revelou que teve muita preocupação tanto pela divisão ideológica como pela grande quantidade de vereadores novatos.

De acordo com o depoimento do Presidente da Câmara:

Minha expectativa era a de que iríamos enfrentar dificuldades sérias. Cheguei a pensar que a intransigência iria ser uma constante. Mas, o que aconteceu foi justamente o contrário. Os vereadores revelaram uma maturidade muito grande e uma capacidade de negociação surpreendente: cada um, embora tivesse o seu interesse particular, colocou o público acima de tudo. Por isto tivemos condição de fazer uma lei que vai surpreender o povo pela alta qualidade. (COBÉRIO, 1990)

Segundo o Vereador Arutana Cobério, 70% da Lei Orgânica se compõem de dispositivos autoaplicáveis, ficando desse modo, 30% do texto, dependendo de leis regulamentares. Esta parte se destina ao Plano Diretor, à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, ao transporte e à criação do Instituto de Previdência Municipal, tal qual existe o Instituto de Previdência Social do Estado de Minas Gerais - IPSEMG -, no Estado. Na opinião dos vereadores, essas são matérias inovadoras, que precisam ser melhor discutidas.¹⁸

Síntese política

Após 6 meses de disputas e atritos entre vereadores dos blocos progressista e conservador, da Câmara, chegou-se, por fim, a um consenso. PT, PC do B e parte do PDT (metade da Bancada desses dois partidos não se alinhava com a esquerda) foram protagonistas de discussões acirradas com o PMDB, PTB, PFL e PL, PDC e parte do PDT e do PSDB. A polêmica maior travou-se em torno dos dispositivos que pretendiam ampliar a participação popular, como a criação da Defensoria do Povo e suas instâncias de participação popular vinculadas à administração pública.

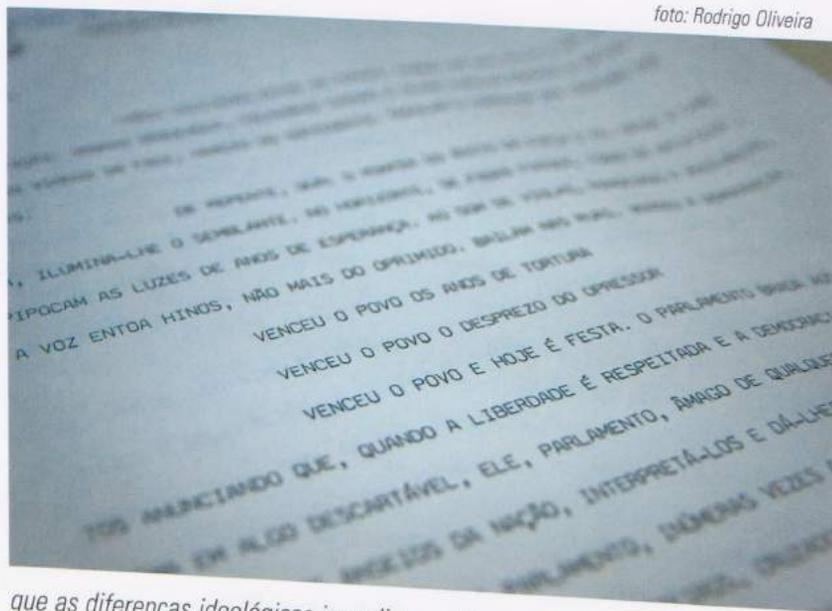
Outros itens foram tópicos de discordâncias mais pelo preconceito entre os parlamentares de duas tendências, do que propriamente pelas questões objetivas. Eram vereadores que consideravam absurdo concordarem com a bancada do PT e vice-versa. Para assegurar o andamento dos trabalhos, evitando

¹⁷ Estado de Minas, dia 21/02/1990, p. 7.

¹⁸ Estado de Minas, dia 11/03/1990, p. 7.



foto: Rodrigo Oliveira



que as diferenças ideológicas impedissem a promulgação do texto em tempo hábil, o Presidente da Câmara, Vereador Arutana Cobério, que articulou bem as diferenças, promoveu reuniões extras, plenárias, de consenso.

A partir dos trabalhos das diferentes comissões temáticas, que recolheram as reivindicações da sociedade, começou a se delinear o anteprojeto. Apresentadas as emendas, foram iniciados os debates para aprovação deste. Dosando os embates ideológicos, o Presidente da Câmara administrou as reuniões de consenso. Foram aprovados o anteprojeto, as emendas ao anteprojeto e, por fim, o Projeto. As negociações foram feitas para a aprovação deste em 1º e 2º turno.

Promulgação

21 de março de 1990. Emocionados, diante de um público de, aproximadamente, 300 pessoas, os vereadores

discursaram, citando Mário de Andrade, Carlos Drummond de Andrade, Bertold Brecht, entre outros.

O Presidente da Câmara, Vereador Arutana Cobério, citou o poeta e dramaturgo alemão, Bertold Brecht:

... Venceu a democracia. Venceu o povo os anos de tortura. Venceu o povo o desprezo do opressor. Venceu o povo e hoje é festa. O Parlamento baila aos quatro cantos anunciando que, quando a liberdade é respeitada e a democracia não se transforma em algo não descartável, ele, parlamento, âmago de qualquer regime democrático, sabe ouvir os anseios da nação, interpretá-los e dar-lhes vida.

O Relator, Vereador Patrus Ananias, destacou o papel das cidades, como o palco da cidadania, local onde as pessoas moram, trabalham e se dão as relações sociais: "As cidades costuram a pátria, quanto mais autônomas aque-

las, soberana esta. Cidade e lei: depois de muitos anos e muitas lutas, foi dado ao Município, no Brasil, o direito de espaço necessário para fazer uma lei orgânica".

O Vereador continuou:

"Em cada dispositivo da Lei Orgânica, o esforço de tantos que partilharam fazê-la para refletir a emoção de cada bar, de cada esquina, de cada bairro, de cada favela ou morro onde a miséria desafia os limites da estupidez humana".

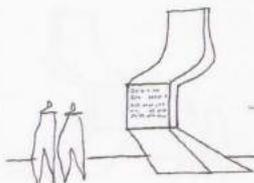
A promulgação da Lei Orgânica concluiu o processo de redemocratização, substituindo as regras impostas pela ditadura militar.

A Lei Complementar nº 3, vigente durante o Ato Institucional nº 5 (AI5), restringia a autonomia dos vereadores, que legislavam apenas em relação ao orçamento municipal e denominação de logradouros públicos. Segundo o Vereador Patrus Ananias, a Lei Orgânica de Belo Horizonte inova, abrindo espaço para a participação popular e para a Defensoria do Povo. Cria também responsabilidades bem definidas para o Executivo, em relação às áreas da Saúde, Educação, Transporte, Meio Ambiente e Política Urbana.¹⁹

"O povo recebe o reconhecimento legal de cidadania e título de maioria: a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte", finalizou o Vereador Arutana Cobério, Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte.²⁰

19 Estado de Minas, dia 22/03/1990, p. 9.

20 Discurso do Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte, Vereador Arutana Cobério, no Plenário Amyntas de Barros, no dia 21/03/1990.



Avanços propiciados pela Lei Orgânica Municipal -

Estado de Minas, 22/03/90, p. 9

Saúde

1. Garantia de gastos com a Saúde, pelo menos, equivalentes aos gastos com transporte coletivo e sistema viário;
2. Compromisso de oferecer saúde gratuita e de boa qualidade, assumindo as responsabilidades que cabem ao Município dentro do SUS. Criação de unidades locais, policlínicas e hospitais;
3. Possibilidade de realização de convênios com hospitais, quando a rede pública for insuficiente para realizar o atendimento.

Educação

1. Democratização das escolas com a eleição direta para diretores;
2. Participação da comunidade escolar por meio das assembleias escolares, instâncias superiores que atuam nas escolas;
3. Repasse anual de recursos às unidades para manutenção das escolas, descentralizando a sua administração;
4. Abertura, a médio prazo, da possibilidade de se criarem escolas em tempo integral;
5. Garantia de direitos do magistério, do ponto de vista da carreira e da remuneração;
6. Incorporação, no sistema educacional municipal, de creches, como dever do Município.

Transporte

1. Municipalização do transporte, com sistema controlado, gerido e operacionalizado pela Prefeitura;
2. Criação de instâncias de participação da sociedade para acompanhamento do gerenciamento do transporte, inclusive acesso à planilha de custo;
3. Garantia do direito do transporte para toda a Cidade,

inclusive a periferia;

4. Estabelecimento de normas rigorosas para os contratos de concessão, que podem ser suspensos caso não sejam cumpridos.

Meio ambiente

1. Tombamento de áreas de preservação ecológica, como a Serra do Curral e a mata adjacente ao Hospital da Baleia;
2. Estabelecimento de política mais rigorosa de saneamento básico e coleta de lixo;
3. Estabelecimento de política de controle rígido sobre agentes poluidores.

Participação popular

1. Criação da Defensoria do Povo, instância de fiscalização do Poder Público. O Defensor será escolhido pela Câmara Municipal para mandato de 4 anos. Defenderá os interesses do cidadão, apurando atos e omissões da administração pública e de seus agentes;
2. Criação de instâncias de participação popular, ligadas a cada setor da administração pública, nas áreas de interesse social.

Política urbana

1. Exigência de contrapartida em dinheiro e terreno ao Município, em caso da realização de construções verticais, a partir de um certo índice, pelo impacto que provocam ao meio ambiente. Essa exigência deverá ser regulamentada por leis ordinárias.
2. Exigência, em caso de construções horizontais, da reserva de 35% da área, para construção de equipamentos urbanos ou para áreas de lazer e preservação ambiental.



O caminho se faz ao caminhar...

Guilherme Nunes de Avelar Neto
Procurador

Abrindo sua preciosa biografia de Golda Meir, a escritora Elinor Burkett asseverou: "Não se deve tentar apagar o passado só porque ele não se ajusta ao presente". Talvez não existam palavras que sintetizem com tamanha felicidade o objeto deste artigo, razão pela qual é sob sua égide que o abro.

Explico-me: o ex-Vereador Arutana Cobério, Presidente à época da elaboração da primeira Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, em entrevista concedida à TV Câmara, revelou algo dos bastidores daquele processo que apontaria para uma aparente contradição entre como se deu parte dele e a forja democrática enfim reaberta após o ocaso do obscurantismo ditatorial. Disse ele:

Logo depois que indiquei o Patrus [Ananias para Relator], o PT quis dar o golpe, criando o Presidente da Lei Orgânica. Falei que não dava. Então se formou uma comissão e colocaram o Aristides Vieira [como Presidente da dita Comissão]. Passados três meses, o Patrus procurou-me dizendo que a Lei Orgânica

não andava. Ele me pediu para comandar os trabalhos e foi na sala anexa à da presidência que negociamos letra por letra, vírgula por vírgula, com as lideranças dos partidos. (COBÉRIO, 2010)

Evidencia-se, a partir dessas afirmativas, que o desenvolvimento final dos trabalhos, no âmbito preliminar à apreciação plenária, deveu-se a uma ação paralela, inofensiva, independentemente da comissão constituída para conduzi-los. A análise desse fato constitui o alvo deste artigo.

O processo legislativo, como o vemos hoje e como se deu em 1990

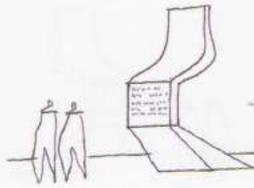
Hoje, quando pensamos em um processo legislativo franco, já de início imaginamos a realização de audiências com os mais variados segmentos sociais, a abertura de oportunidades para apresentação de sugestões populares, o convite para técnicos dos mais diversos matizes oferecerem subsídios científicos, etc. etc. Tudo isso tem um só fundamento: emprestar legítimi-

foto: Rodrigo Oliveira



dade à norma em gestação, trazendo para a ribalta exatamente aqueles que serão regulados por ela e também aqueles a quem caberá a responsabilidade pela sua boa e adequada execução. Afinal, auscultando-os, tornar-se-á possível encontrar o pensamento médio da sociedade, em todas as suas variantes, de forma a que a lei seja o reflexo do ponto de interseção da vontade coletiva.

Pelo que transpira dos registros pertinentes ao processo de elaboração da Lei Orgânica, aqueles citados instrumentos de interação socioparlamentar (e outros de mesmo gênero) estiveram, uns mais outros menos, presentes



quando do desempenho das comissões temáticas criadas para estudarem previamente os vários campos de competência municipal que deveriam constar daquela norma. Apesar da relevância desse assunto, entretanto, não é ele o elemento de interesse deste artigo, motivo pelo qual passo ao largo dele. Se o mencionei, foi apenas para emprestar completude à lembrança, ainda que tangencialmente, a ambos os pilares pertinentes a um processo legislativo democrático eficaz; o que importa aqui é, no entanto, compreender algo do outro pilar daquele mesmo processo, qual seja, a atuação dos agrupamentos internos ao Parlamento - as comissões -, como instrumento de construção plural. Mesmo sob esse espectro, o foco resume-se a um momento específico dessa fase, ocorrido já no final do trâmite vestibular. Essa fase começou com a formatação básica dada pelas comissões temáticas aos assuntos correspondentes, sendo sucedida pela consolidação dos relatórios parciais por uma Comissão Especial, o que lhes emprestou coerência e equilíbrio formal e ideológico. Deste último trabalho resultou um anteprojeto, posto a conhecer aos atores sociais e políticos, franqueando-lhes nova oportunidade de sugerirem alterações e aperfeiçoamentos. Caberia à mesma Comissão Especial escolher entre essas novas sugestões as que mereceriam ser incorporadas ao texto original, de que resultaria o Projeto, a ser submetido à apreciação do conjunto dos vereadores,

reunidos em Plenário, finalizando a tramitação correspondente. Foi exatamente nesse último momento que teria ocorrido, pela lembrança do ex-Presidente, Vereador Arutana Cobério, a perda de ação por parte da Comissão Especial, que ensejou o pedido do Relator para a avocação do trabalho pela direção da Câmara, com a participação dos líderes partidários. Esse fato não implicou prejuízo final ao fazer-se a Lei Orgânica, visto que aquela Comissão Especial foi substituída satisfatoriamente pela forma apontada. O que chama a atenção para ele, portanto, não é o resultado alcançado, mas o simples fato de ele ter-se dado, particularmente, em um momento único na história nacional, quando, após duas décadas de castração política e após uma eternidade de tempo em que os municípios recebiam seus regramentos de cima para baixo, se viabilizava uma atuação própria e razoavelmente ampla. Entender isso é que instiga...

Quando o não previsto é, ao final, o inevitável

Revelar factualmente o que levou a Comissão Especial a perder o fôlego na reta final ou desvendar os detalhes de como atuou aquele grupo excepcional que a substituiu no desempenho de sua tarefa regimental, apesar de se constituírem aspectos de vívido interesse, não são o objeto a se enfrentar. A uma, por nos atrair a compreensão, digamos, psicanalítica, e não material da ocorrência em tela; e, a duas, pela carência absoluta de qualquer informação for-

mal respectiva (atas, ofícios, entrevistas e outros que tais) que apontasse para os contornos de uma e outra. Vale dizer, apenas para registro, que a substituição de um agrupamento (o legal) por outro (o dos líderes e a direção da Câmara) parece não ter despertado qualquer repulsa, inferência a que se chega exatamente pela inexistência de um protesto que seja, quando o lógico seria esperar uma reação exaltada, ditada pela frustração política. Daí, a curiosidade quanto ao viés político-institucional que a permeou.

O primeiro impulso seria imaginar um surto autoritário, uma recaída ao ambiente de antanho vivido até há muito pouco tempo. No entanto, esse prisma de visão não esclarece o fato de que a iniciativa para a transmutação teria partido de um Vereador claramente envolvido com o processo, como seu Relator que era, e com ligações sinceras com o movimento democrático; ademais, vale lembrar, o Partido a que era filiado, que antes teria propugnado por uma espécie de "Constituinte Exclusiva", isto é, com uma direção totalmente autônoma para esse mister, também foi cúmplice do silêncio que acobertava os quintais do assunto.

Temos a corroborar esse fato apenas a fala do então Presidente e o nada que consta dos Anais quanto à atuação da comissão regulamentar naquele momento epilógico, em descompasso com fartos registros das fases imediatamente anteriores. Assim, parece-me que o silêncio sepulcral e geral (particularmente o do Presidente da



Comissão Especial e o da Bancada que levou à constituição desta) só confirma a recente declaração do ex-Vereador Arutana Cobério, e essa moldura não permite concluir um ato de força ou centralização gratuita e egocêntrica; antes, aponta para uma preocupação séria em concluir a missão constitucional por parte de todos os que participaram, direta ou indiretamente, da solução adotada.

Na verdade, a solução ao final seguida não deve nem ter sido articulada com paciência de enxadrista, mas escolhida no calor das necessidades. De fato, tudo leva a crer que esse caminho foi definido durante a caminhada que já se fazia, conforme as possibilidades práticas e a realidade pregressa, única efetivamente conhecida pelos vereadores. Tempo para constituir nova comissão não havia, pois se aproximava o término do prazo conferido pela Constituição Federal para que se desse a promulgação da Lei Orgânica. Substituir qualquer de seus membros não seria melhor saída, pelo desgaste que traria a exposição respectiva. Assim, nada mais razoável que o deslocamento se desse no rumo do que havia de mais legítimo, em termos de organização interna: os líderes de Bancada e a direção da Câmara, todos eleitos pelo conjunto de vereadores, cada um sob seu correspondente Colégio Eleitoral. Esse fator, associado à amplitude do colegiado que se formou, apontou, ineludivelmente, para uma saída não autoritária e centralizadora, confirmando a infirmitude antes exposta.

Quanto à postura da Comissão Especial,



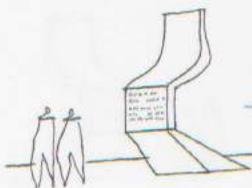
Repressão policial a movimento estudantil (Belo Horizonte, Faculdade de Medicina, 1977)
(Acervo Projeto República)

também ela é passível de ser entendida, quando cotejamos o ocorrido com a história procedimental da Casa, substanciada nos seus regimentos e na longa prática ali vivida. Realmente, o fato que nos prende a atenção é, mesmo, eco desses fatores pretéritos, que terminaram ganhando força pela coincidência com o advento de pressões insuportáveis vindas de fora, em desmedida tensão e com absoluta sedução.

O que contaminava o ambiente político

Os fatores indutores da situação podem ser, a grosso modo, resumidos em dois. O primeiro era que, apesar da premência em se desincumbir da tarefa determinada pela Constituição Federal, o ambiente político estava constrangido por uma série de eventos, internos e externos, que relativizava essa mesma pressa, tornando-a a menor das preo-

cupações dos atores locais. A nação acabara de eleger diretamente o primeiro Presidente da República desde o golpe militar de 1964, e o escolhido já insinuava um comportamento administrativo pouco convencional, despertando dúvidas e ansiedades. O segundo, externo, era que aquilo que se imaginava poderosamente estruturado (o regime soviético) ruía tal como um castelo de cartas, com estranha facilidade e rapidez, fazendo esfumaçar, em consequência, toda a lógica política mundial, há quarenta anos influenciada por compartimentos ideológicos bem definidos (a alcunhada Guerra Fria). Naquele angular momento, falava-se em fim da história, algo que, inevitavelmente, desviava o foco das atenções de todos os que atuavam nos meios políticos, viabilizando até mesmo aventuras que se avizinhavam no âmbito do Governo Federal, quase a se empossar. A Constituição Federal, novinha em



folha, já era dada como ultrapassada, até mesmo, inútil, ou seja, a mesma Constituição que impunha a Lei Orgânica sob o fórceps do tempo, e não da reflexão, era posta em xeque.

Como imaginar que esse turbilhão não afetasse os vereadores? Como imaginar que as dúvidas, agora, se impunham em seus espíritos, contrariamente às tantas certezas que, até poucos meses antes, lhes ditavam o sentimento político-institucional? Impossível, verdadeiramente impossível!

É nesse momento que o passado - viciado, sim, mas ainda assim o passado que todos conheciam e onde se sentiam seguros - se fez presente. Afinal, quando se está vivendo o novo, acredita-se, quase unanimemente, que é possível erguer novas instituições e com o toque de pena criar novas regras e novos comportamentos. Mas quando a mesma força motriz do novo se esboroa, os impulsos retraem e impõem-se aquilo que se vivera até então, ou algo muito próximo a ele. Os apelos descentralizadores da Constituição de 1988 haviam configurado aquele "novo"; o que se deu a seguir, no Brasil e em todo o mundo, personalizou a contramaré.

Qual era o ambiente conhecido, então, na Câmara Municipal, quanto aos afazeres que lhe eram próprios, naquela época instável? A resposta é fácil, fácil: era o de uma intervenção tímida, quase opaca das comissões, um quase nada, uma ficção burocrática.

Seguir esse rumo, no entanto, era impensável, o que terminou por criar a possibilidade do procedimento extrava-

gante definido para o processo em questão. As circunstâncias excepcionais que o fizeram presente, gerando a contradição incômoda para o olhar contemporâneo, mostrou-se a saída possível. Afinal, se aquelas circunstâncias criaram barreiras ao andar então em curso, havia a certeza de que o movimento era indispensável! Se o imaginado originalmente não se efetivava, outro teria que substituí-lo. O que não poderia ocorrer era o trancamento do processo, atrasando ou mesmo anulando a construção já feita, de definição do projeto de Lei Orgânica.

De onde emanava esse "agir em refluxo"

As comissões - especial e temáticas -, até então, haviam atuado nos exatos termos que se podia esperar: cada uma em seu papel, ouviu a sociedade e os órgãos públicos competentes, redigiu o anteprojeto e colocou este sob o crivo livre de todos os que quisessem participar. Quando se avolumaram em cascata os impedimentos psíquico-políticos, em nível que se mostrou insuperável, fez-se imperioso o ditame regimental que vigia ainda, desde o início daquele mandato de vereança, do qual efluía uma onda omissiva contagiante. Os vereadores, empossados em 1989, aprenderam a atuar sob essa regra, sendo, pois, a única que efetivamente conheciam. Tinham criado outra, mais arejada, quando esboçaram procedimento extraordinário para a Lei Orgânica. Quando o sopé dos trabalhos se fez pantanoso, só podiam buscar amparo no que estava enraizado, e

esse não era nada compatível com o que hoje vemos e sentimos como comum.

À época, estava em pleno vigor o Regimento Interno baixado em 1972, exatamente durante o auge do regime castrense, obnublador das liberdades políticas e todas mais... Esse Regimento, contido na Resolução nº 259, era por demais explícito em prever:

Na impossibilidade de se reunir a comissão, seu presidente distribuirá as matérias aos relatores, cabendo aos demais membros emitir seu voto" e "A simples oposição de assinatura no relatório pelo membro da comissão, sem qualquer observação, implica em total concordância do signatário à manifestação do relator. (RESOLUÇÃO Nº 259/72 - § 4º do art. 97 e art. 94, respectivamente).

Mais, o mesmo Regimento admitia até o parecer oral (art. 90, § 2º), em evidente descompromisso com o debate apto a viabilizar uma posição esclarecida e coletiva. O parecer das comissões era visto e tratado como mera e singela formalidade, sem qualquer caráter participativo.

Tal situação é compreensível quando se lembra dos tempos entorpecidos que se vivia, em que debater só podia gerar confusões. A 'verdade' decorria apenas e tão-somente da vontade superior, por mais distante e divorciada que esta estivesse do substrato socio-político. O mais curioso - configurando mesmo uma picardia -, é que esses



ditames regimentais foram estabelecidos sob a aura da modernização e purificação de vícios antigos. Corrobora essa afirmativa o parecer emitido quando da apreciação do Projeto de Resolução nº 121/1971, que redundaria naquele Regimento do ano seguinte:

Estruturado em termos obsoletos e arcaicos, o Poder Legislativo brasileiro procura, no momento, o seu rumo, a sua estrutura ideal, a sua mecânica básica, para que possa, ao lado dos demais que compõem o governo, colaborar no desenvolvimento de nossa Pátria. (...) Mas não é apenas na estrutura, ou na mecânica de trabalho, que o Poder Legislativo apresenta falhas. Na maioria dos casos, o Regimento Interno não é atual. Pelo contrário. É tão arcaico quanto a estrutura do Poder (...)...um Regimento Interno imperfeito e inadequado, embora não impeça o bom funcionamento da Câmara, torna a tarefa legislativa difícil, tumultuando os trabalhos, gerando situações quase que incontornáveis, mal-entendidos e ressentimentos. (PARECER AO PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 121/71)

De como era diferente antes

A "defesa" da harmonia na relação entre os edis, justificando a mutação regimental, constituía uma resposta letal a outra alteração das normas procedimentais internas, ocorrida em 1956, exatamente na direção oposta à ocorrida em 1972. Se para esta as reuniões, com suas discussões, causavam mal-estar, para aquela primeira

era o contrário; se para a seguinte, o debate somente servia para questionar a verdade sacrossanta oriunda do poder central, motivo pelo qual deveria ser evitado sob todas as formas e com todas as forças, para o primeiro, era apenas um instrumento de se alcançar a transigência conceitual, em favor de uma lei mais consentânea com o pensamento médio dos belo-horizontinos, dado pelo molde medial de seus legítimos representantes.

Curioso nisso tudo é que a reforma regimental de 1956, consubstanciada na Resolução nº 40, apontou exatamente a imposição de as decisões das comissões se darem em reunião como um de seus principais avanços. Dela consta claramente a obrigatoriedade de as comissões deliberarem sobre os pareceres dos relatores em reunião (art. 50), dispositivo defendido explicitamente no Parecer emitido sobre o Projeto que gerou o dito Regimento:

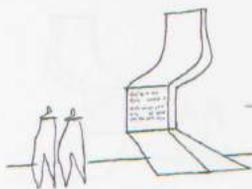
A obrigatoriedade das reuniões das comissões - prevista em todos os regimentos examinados, no confronto - permitirá o estudo mais efetivo dos problemas submetidos à edilidade, proporcionando, além disto, o debate de ideias entre os senhores membros das comissões, imprescindível à elaboração de um parecer que traduza, no mais das vezes, o pensamento unânime dos que as compõem. (PARECER AO PROJETO DE REGIMENTO INTERNO)

Essa reforma veio, por sua vez, substi-

tuir o primeiro Regimento da Câmara Municipal após sua reabertura, terminada a ditadura Vargas. Pela Resolução nº 1, de 1947, a atuação das comissões era limitada à emissão de "parecer por escrito, que será assinado por todos os seus membros, ou pelo menos pela maioria [deles]" (art. 113). Esse comando nem ao menos insinua que o mencionado parecer depende de aprovação no curso de uma reunião, viabilizando o surgimento de uma prática em que os vereadores lançavam, diretamente, no processo referente a cada projeto, seu voto, quase sempre se limitando a anotar "pela aprovação", "pela rejeição" ou "reservo-me para o voto em Plenário". Em síntese, o simples cumprimento de uma ordem protocolar, sem nenhuma troca de ideias. A similaridade entre essa regra e a de 1972 permite inferir-se que esta se inspirou naquela!

Apesar de repetir a prática, aprendeu-se com ela para mudá-la

As circunstâncias especialíssimas daquele ano de 1990, se, por um lado, fizeram valer, na hora H, o comportamento omissivo da Comissão, por outro, fizeram ver que se fazia necessária nova mudança regimental, retornando-se - com aperfeiçoamentos - ao sistema de 1956. Primeiramente, isso se deu quando não se levou diretamente ao Plenário o Projeto e as diversas sugestões apresentadas, preferindo-se improvisar uma alternativa de apreciação preliminar; e, segundo, quando ainda



Audiência pública de comissão temática, 1990. (Acervo Arquivo Público de Belo Horizonte)

no mesmo ano se elaborou um novo e completo Regimento Interno (Resolução nº 1.480), no qual a atuação das comissões é detalhadamente prescrita, inclusive quanto à forma de se elaborar e apreciar parecer (arts. 142 e 147) e quanto à obrigatoriedade de suas decisões voltarem a se dar em reuniões (arts. 120 a 134).

Não se limitou aí o aprendizado! Apesar de desde 1991, quando o novo Regimento começou a operar seus efeitos, as comissões terem efetivamente assumido esse novo e revigorante papel, a Câmara, por duas oportunidades, adotou regras extraordinárias para a tramitação de projetos específicos, regras essas caracterizadas exatamente pelo reforço no papel de debate no âmbito da Comissão Especial instituída ali. Isso se deu quando da apreciação dos projetos contendo o Plano Diretor e a nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (regulada pela

Resolução nº 2.005/1995). Essa exitosa experiência levou a Câmara a reeditá-la quando do trâmite do Projeto de Código de Posturas, seguindo praticamente os mesmos termos daquela (Resolução nº 2.045/2001).

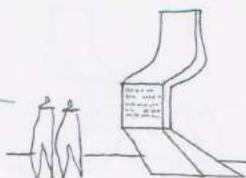
O Regimento Interno de 1990 e as excepcionais experiências de 1995 e 2001 configuram a vitória de um procedimento em que as comissões têm o que dizer e efetivamente o fazem! Mais, revelam que a 'falha' ocorrida quando da apreciação final do Projeto de Lei Orgânica se tornara a pedra com que se edificara o edifício propiciador de debates frutuosos no âmbito das comissões da Câmara Municipal. E isso tanto é verdade que, até mesmo, a estrutura organizacional da Casa foi revista, bem como a composição de seu quadro funcional, com a criação de cargos especificamente voltados para coordenar e assessorar aquele trabalho.

Esse movimento arejador do processo legislativo não findou mais, e não ficou nisso, pois continuam sendo adotadas, ano após ano, medidas diversas em prol do aperfeiçoamento dos trabalhos e em favor das comissões. Os números de reuniões por elas realizadas, muitas vezes em intensas audiências de debates profícuos, revelam o acerto da escolha feita e do aprendizado amalhado.

Conclusão

Se a Comissão Especial da Lei Orgânica não correspondeu integralmente ao que hoje entendemos quase unanimemente como límpido e democrático, isso há de ser visto sob a perspectiva da época. O processo efetivamente ocorrido foi, pelas intensas mudanças de regras e posturas desde então, o canto de cisne de uma prática definhante, a despedida em ambiência local dos longos tempos castradores.

Daí, a afirmativa feita ao início, quando invoquei a frase de Elinor Burket: "Não se deve tentar apagar o passado só porque ele não se ajusta ao presente". Isto é, não devemos ocultar a pretensa falha da Comissão Especial, por ela não ser compatível com o que hoje se pensa, mas compreender a situação em que ela se deu e, mais do que isso, aprender com ela. Ao fazê-lo, o julgamento é bem menos pesado, sendo esse o verdadeiramente justo. Afinal, não se analisa o passado com os sentimentos de hoje, pois fazê-lo significaria impor um resultado marcado pelo descompasso entre critérios adotados e objeto almejado.



A transição ansiada

Roberto Paciarelli
Procurador

A partir de 1974, a ditadura militar começou a perceber que não havia mais objetivo em se manter à frente do Governo. Não havia nada para se reprimir: a esquerda largara as armas e registrava-se um descontentamento geral na sociedade. Além do mais, logo que o General Ernesto Geisel assumiu o poder, em 15/03/74, já no bruxulear do milagre econômico, o País deparou-se com uma situação econômica de profunda deterioração, em que os empregos, antes fartos, começaram a escassear. A indignação tomava conta das fábricas e, de forma mesmo que discreta, todos reclamavam do Governo. Era o que faltava para o início das mudanças no poder.

Por meio de entrevistas, discursos e declarações, o Presidente da República Ernesto Geisel deixava claro que iniciaria um processo de abertura política, "lenta, gradual e segura".

Mas a linha dura (militares e civis contrários ao processo) não estava morta. Com o anseio generalizado da sociedade civil pela redemocratização, expressa em movimentos estudantis, em letras de músicas, em shows e em

passeatas, vários casos de tortura, espancamento e assassinato vieram à tona, com frequência assustadora, especialmente para um Governo que acabara de anunciar a abertura política.

Em 25 de outubro de 1975, por exemplo, o jornalista Vladimir Herzog foi executado em uma cela do DOI-CODI, órgão do 2º Exército, em São Paulo. Em 17 de janeiro de 1976, o metalúrgico Manuel Fiel Filho também é assassinado por agentes do mesmo DOI-CODI, o que aumentou a onda de protestos. Com tantos protestos da sociedade organizada e com a animosidade de organismos de direitos humanos internacionais, algumas medidas são baixadas de plano para minimizar os estragos. Ato institucional são revogados e termina a censura prévia a publicações e espetáculos culturais. Todavia, a linha dura resiste.

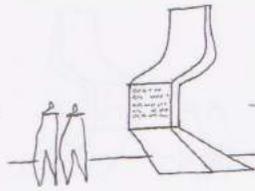
Com indiferente mau humor, mas com grande determinação de levar a cabo o processo de redemocratização, assume o poder, em 15 de março de 1979, o último dos generais, João Batista de Figueiredo, que cunhou a famosa frase,

foto: Rodrigo Oliveira



quando indagado sobre o processo de abertura política: "é pra abrir mesmo. Quem for contra, eu prendo e arrebeito." Isso, entretanto, teria um custo alto. A linha dura resiste ao processo de redemocratização, utilizando bombas, especialmente em eventos públicos.

Somente no ano de 1980, a imprensa noticiou vários episódios de explosões de bombas. Muitos deles amplamente conhecidos, como, em 27/01, a explosão de uma bomba na Quadra da Escola de Samba do Salgueiro, no Rio de Janeiro, durante um comício do PMDB. Em 26/04, outra bomba explodiu em loja que vendia ingressos para o show que



se realizaria no dia 1º de maio. No Rio de Janeiro, em São Paulo, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Belo Horizonte e Belém, várias bombas explodiram entre janeiro e setembro de 1980. O episódio, porém, que ficou mais conhecido foi o do Rio Centro, ocorrido no dia 30/04/81, véspera do Dia do Trabalhador, no Pavilhão do Rio Centro, no Bairro da Tijuca, no Rio de Janeiro. Nesse dia, mais de 20 mil pessoas assistiam a um show envolvendo vários artistas, como Caetano Veloso, Gilberto Gil, Chico Buarque, Milton Nascimento, Elba Ramalho e outros, quando uma bomba explodiu no estacionamento, dentro de um automóvel Puma, matando o Sargento Guilherme Ferreira do Rosário e ferindo gravemente o Capitão Wilson Luís Chaves Machado.

Os militares da linha dura tentaram atribuir o atentado à esquerda. Sem sucesso, contudo. O atentado já havia repercutido na opinião pública internacional, uma vez que estava sendo acompanhado por vários jornalistas da imprensa mundial. Era o começo do fim do agonizante regime militar. Em 28 de agosto de 1979, por iniciativa do Executivo Federal, depois de aprovada pelo Congresso Nacional, é sancionada a Lei nº 6.683, que concedeu anistia aos cassados pela ditadura militar e aos membros do governo acusados de tortura.

Em 19 de novembro de 1980, por meio da Emenda Constitucional nº 15, é restabelecida a eleição direta para Governador de Estado e para o Senado Federal. Em 1982, o pleito foi realizado, o que propiciou o ressurgimento de

diversas lideranças políticas. Mas o processo de redemocratização não estava completo. Faltava ainda uma eleição. A principal delas. Faltava a eleição para Presidente da República. Em 02 de março de 1983, o Deputado Federal Dante Martins de Oliveira, do PMDB-MT, apresentou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional, que previa o restabelecimento das eleições diretas para Presidente da República. A ideia do Deputado mato-grossense, morto em 06/07/06, não era inovadora, mas surgiu num momento crucial da vida política brasileira.

A campanha para as eleições presidenciais diretas, denominada "Diretas, Já!", foi lançada em 29 de março de 1983 e ganhou as ruas imediatamente, unificando as diversas forças da sociedade: aliados e, até mesmo, os dissidentes do Governo. Diversos manifestos e shows foram realizados pelos meses subsequentes em diversas cidades do País, fazendo crescer, para desespero do Governo, o coro pela realização de eleições presidenciais diretas.

Temeroso quanto aos acontecimentos, o Governo valeu-se da força política e do conjunto da máquina pública, exercendo forte pressão sobre os parlamentares do PDS para rejeitar a Emenda. E, com o êxito da manobra, conseguiu fazer com que, em 25/04/84, a Emenda fosse rejeitada na Câmara dos Deputados. Mesmo contando com 298 votos favoráveis, 65 votos contra e 3 abstenções, a Emenda ressentiu-se de 22 votos para ser encaminhada ao

Senado. A ausência de 112 Deputados do PDS, alguns fortemente inclinados a votar favoravelmente à Emenda de autoria do Deputado Dante de Oliveira, teria influenciado no resultado, segundo a análise de especialistas feita à época. Assim terminou o movimento das "Diretas Já".

Rejeitada a Emenda que possibilitaria a realização de eleições diretas, o País teria, novamente, de realizar eleições indiretas para a presidência da República. E assim o fez em 15 de janeiro de 1985, com Tancredo Neves, do PMDB, vencendo Paulo Maluf, do PDS, por 480 votos contra 180, no Colégio Eleitoral. Entretanto, a vitória do PMDB mal pode ser comemorada, pois, apenas um dia antes da posse, que se daria em 15 de março de 1985, Tancredo Neves foi internado às pressas, vindo a falecer em 21 de abril de 1985.

Em seu lugar, assumiria o Vice-Presidente da República, José Sarney, ex-Presidente do PDS, que havia ingressado no PMDB, compondo chapa com Tancredo Neves. Sarney deixara o partido governista ao ver a sua proposta de eleições primárias derrotada na reunião do Partido em prol da proposta de Paulo Maluf pela realização pura e simples de convenção direta. Nessa convenção interna, Maluf venceu o ex-Ministro dos Transportes, Mário David Andreatza e foi para a disputa no Colégio Eleitoral.

A ditadura terminava, pois o poder não estava mais nas mãos dos generais, mas quem o assumia era José Sarney e seus aliados, grande parte deles egres-



Eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República pelo colégio eleitoral, em 1985, marca o fim do regime militar de 1964. (reprodução www.nosrevista.com.br)

dos do PDS, antiga Arena, Partido oficial do governo militar.

Sarney, no entanto, surpreendeu. Chegou mesmo a emocionar quando, em seu discurso de posse, afirmou: "... Eu não vim de tão longe para decepcionar o povo brasileiro...". E foi, realmente, um começo promissor, com a remoção do que se convencionou chamar de "entulho autoritário". Revogou leis restritivas, como a que proibia eleição direta nas capitais dos estados, áreas de segurança nacional e instâncias hidrominerais, além de vários outros atos do governo militar.

Logo no começo do Governo Sarney, intensos debates realizaram-se a respeito da elaboração de uma nova Constituição da República, uma vez que a Carta de 1967, que vigorava à época, não expressava mais os anseios da sociedade e estava carregada de vestígios do autoritarismo que norteava as ações praticadas durante o regime militar. Pretendia-se uma Constituinte

exclusiva, o que teria sido ideal, com eleição específica, somente para o ato de elaborar a nova Carta, e nada mais. Mas acabou prevalecendo a tese de que os congressistas eleitos em novembro de 1986 acumulariam as suas funções regulares com as de Constituinte. E assim foi feito. A Assembleia Nacional Constituinte, composta por 559 congressistas, foi instalada em 1º de fevereiro de 1987, sendo presidida pelo Deputado Federal Ulysses Guimarães e promulgada em 5 de outubro de 1988, após 18 meses de trabalho.

Enquanto era promulgada, no Brasil, a Nova Constituição da República, apelidada por Ulysses Guimarães de a "Constituição Cidadã", do outro lado do mundo acabavam de ser realizados, em Seul, os Jogos Olímpicos de Verão, entre 17 de setembro e 02 de outubro de 1988. Os jogos de Seul provocaram muitas emoções e trouxeram grandes performances, como as de Florence Griffith-Joyner, que conquistou três

medalhas de ouro nas provas de velocidade, para os EUA. Entretanto, terminariam por ser sempre lembrados pelo escândalo do doping protagonizado pelo canadense Ben Johnson, durante a prova dos 100m rasos. Essa prova era esperada, com ansiedade, por bilhões de pessoas ao redor do mundo, pois, na mesma pista, estaria, em outra raia, Carl Lewis, o maior corredor do mundo em provas de curta distância. Não havia dúvida de que o norte-americano levaria outro ouro para os EUA. A dúvida era em quanto tempo. Ben Johnson acabou com a festa, em todos os sentidos, pois, dois dias depois, o mundo, estarrecido, tomaria conhecimento do doping do esportista canadense, que, posteriormente, perderia a medalha para o norte-americano.

Voltando ao Brasil, no início dos trabalhos da Assembleia Constituinte, por meio de lobbies, vários grupos exerceram forte pressão na defesa dos seus



A necessidade fundamental de fazer com que cada município tivesse Lei Orgânica própria observou vários fundamentos. Primeiro, a denominada hierarquia vertical, ou princípio da simetria com o centro, o que significa dizer: crescer, prosperar e efetivar sua autorregulamentação, compatibilizando-se com os princípios definidos pelas Constituições Federal e Estadual, ou seja, a liberdade não seria ilimitada; em segundo lugar, permitir uma individualidade na confecção da regra geral, compatível com a vocação e o perfil do município. Cada ente tem a sua riqueza; cada ente sabe melhor como lidar com os seus problemas de saúde e de transporte público, da habitação popular, do saneamento básico; cada ente tem a sua geografia própria e uma topografia diferenciada, elementos que dão um toque de personalidade a cada município, possibilitando, assim, que fosse explorada, nas letras e nos artigos da sua LEI ORGÂNICA, a vocação da unidade federativa, seja para o trabalho, lazer, turismo ou o simples morar.

"A tarefa de elaborar uma LEI ORGÂNICA para reger o município foi complexa. Foi extremamente difícil, pois deveria contemplar todos os setores da sociedade local..."

Mas, se prefeitos e vereadores não fizeram nenhum lobby com os congressistas para terem direito à sua própria Constituição, como entes federativos que os Municípios passaram a ser,

outras entidades municipais conceituadas lutaram bravamente para que isso acontecesse, notadamente o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM -, sediado no Rio de Janeiro, e a Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM -, ligada ao Governo do Estado de São Paulo, concebida para prestar assessoria aos municípios do respectivo Estado. Essa Fundação teve à frente municipalistas de nomeada, como seu fundador, o ex- Juiz de Direito de São Carlos e consagrado jurista, Hely Lopes Meirelles (Secretário do Interior em 1967, ano da criação da CEPAM), e demais nomes de expressão da área política e do direito municipal.

Apenas lembrando, em Minas Gerais havia o IMAM, com a mesma função de assessorar os municípios, mas que - diga-se de passagem - não fez muito esforço em relação aos congressistas, em prol do municipalismo: um município fortalecido financeiramente e com autonomia administrativa e política.

Consolidada na Constituição da República, em seu art. 29, a obrigatoriedade de cada município ter a sua própria LEI ORGÂNICA, similar das Constituições, e estipulado o prazo para tanto no parágrafo único do art. 11 do Ato das Disposições Transitórias Constitucionais, a tarefa seguinte seria pôr mãos à obra.

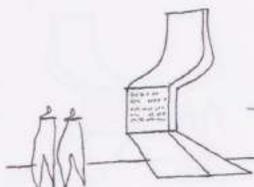
A tarefa de elaborar uma LEI ORGÂNICA para reger o município foi complexa. Foi extremamente difícil, pois deveria contemplar todos os setores da sociedade local: transporte, saúde, meio ambiente, finanças, educação, habitação, saneamento básico, administração

pública, processo legislativo, fiscalização do Executivo, entre outros, em um único instrumento legal. E era uma novidade à época. Não havia modelo no qual se inspirar ou mesmo para copiar. Era como elaborar uma constituição municipal, e muitos municípios não tinham a mínima estrutura para realizar semelhante tarefa.

"Aí estava a primeira grande mudança que a Lei Orgânica produziria para os vereadores: a igualdade entre os poderes..."

Porém, apesar da dificuldade, a tarefa logrou êxito, pois, pela primeira vez, tarefa tão grandiosa ficara, totalmente, a cargo dos vereadores das Câmaras Municipais, sem a participação dos Prefeitos. As Câmaras de Vereadores, até então amesquinhas, relegadas a segundo plano, tratadas com desdém, indiferença e inferioridade pelos Prefeitos, notadamente os do interior, que raramente recebiam seus repasses em dia, agora eram titulares da prerrogativa de elaborar o mais importante instrumento legal do Município. Aí estava a primeira grande mudança que a Lei Orgânica produziria para os vereadores: a igualdade entre os poderes; o respeito que, doravante permearia a relação entre eles e, notadamente, o fortalecimento do seu poder fiscalizador, até então, duvidoso e de mofinos resultados. Sim, agora o jogo seria igual.

Os Prefeitos ganharam muito, sobretudo, financeiramente e em liberdade de



organizar a cidade de acordo com a própria vocação. Trânsito e transporte (possibilidade de multar); a municipalização da saúde, com a administração de todos os postos; a Educação Infantil e o Ensino Fundamental; a habitação, a urbanização; o meio ambiente, entre outros. Todas essas matérias passaram a ser entendidas como de interesse local, competências do Município, portanto, conforme entendimento do art. 29, da CF. Porém, indubitavelmente, quem mais ganhou com as Leis Orgânicas foram as Câmaras Municipais. Sempre dependentes da boa vontade do Executivo para a própria sobrevivência, muitas vezes funcionando em precários espaços cedidos pelas prefeituras (no próprio prédio), os legislativos tiveram a maior emancipação. Bem mais do que o Executivo que passou a ter muitos encargos, como os já mencionados.

A partir da década de 1990, experimentando o direito de mais autonomia e do poder auferido, livres das ameaças dos Prefeitos, e com recursos garantidos, as Câmaras Municipais fortaleceram-se. Como exemplo, doravante, sem medo de represálias, diversas Comissões Parlamentares de Inquérito foram instauradas para apurar desvios, abusos e escândalos, não só de Prefeitos como também de vereadores e gestores de recursos públicos, até então, homiziados. Secretários municipais passaram a ser convocados com frequência, para dar explicações sobre as suas pastas. Foi uma época de intenso júbilo, de descobrimento das prerrogativas, de desbravar a novi-

dade, testar os limites. Mas também de alguns exageros. Muitas Leis Orgânicas continham artigos que contrariavam os princípios da Carta da República, como definir crimes e infrações político-administrativas, prevenindo, inclusive, a punição. Vários dispositivos de Leis Orgânicas acabaram sendo julgados inconstitucionais pelos Tribunais de Justiça.

"O legislador deve estar atento às mudanças da sociedade, aos novos desafios e às futuras necessidades da comunidade local..."

Incorporadas ao cotidiano dos municípios e corrigidos alguns equívocos, as Leis Orgânicas fortaleceram os Legislativos e deram ao Executivo, com os cofres reabastecidos por novas receitas, um poderoso instrumento de dinamismo para atender as demandas da sociedade, sem depender dos favores e do bom relacionamento com o Governo Federal. É de se dizer, entretanto, que, mesmo com semelhante instrumento, nem todos os municípios melhoraram a qualidade de vida da população o quanto seria desejável. Pode-se dizer que, em alguns casos, nem se registrou mudança significativa.

Contudo, vinte anos passaram-se desde aquele momento histórico. Os limites dos legislativos municipais chegaram, em sua maioria, ao extremo, sobretudo no tocante ao poder fiscalizador e legislativo. As prerrogativas de executar consolidaram seu curso (nem sempre da maneira desejável). Muita coisa

ficou por fazer, e outras representaram retrocesso. Por exemplo, os municípios cresceram em população, mas as verbas diminuíram em virtude, por exemplo, da perda da receita proveniente do Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos - IVVC -, em 1993 (EC nº 3, de 17/03/93). A crise internacional de 2008 reduziu os repasses de verbas oriundos do IPI aos municípios. Houve um sério desequilíbrio no tocante às receitas e aos encargos atuais o que faz com que seja repensada a situação atual.

Além disso, atingido o ápice, a maioria das Leis Orgânicas não acompanharam a evolução dos tempos e ficaram defasadas em relação à Constituição Federal, que já foi alterada por 58 Emendas, e cujos princípios devem ser observados. Ficaram defasadas em relação ao próprio crescimento dos municípios, ao adensamento; às mudanças climáticas súbitas, à impermeabilização do solo, ao limite alcançado pelas bacias hidrográficas, à contaminação dos recursos hídricos, ao trânsito e defasadas, também, no que se refere à pavimentação de estradas para preparar um novo porvir.

O legislador deve estar atento às mudanças da sociedade, aos novos desafios e às futuras necessidades da comunidade local, reformando o arcabouço legislativo, a fim de dar suporte aos novos e ingentes desafios, nas áreas da Saúde, do Transporte Coletivo, da Habitação, do Urbanismo, do Meio Ambiente e de tudo o que mudou nesses 20 anos de vigência da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.



Autonomia municipal no Brasil: uma trajetória conturbada

Sandra Maria do Nascimento Campos
Redatora

O município brasileiro

O processo de ocupação das terras brasileiras pelos portugueses após o descobrimento, no período de 1500 a 1530, não se deu em conformidade com o modelo clássico de desenvolvimento das instituições municipais, segundo o qual a criação das instâncias de poder local se realiza pela necessidade de resolução de problemas e conflitos enfrentados por um grupo social nascente. Marcou-se, fundamentalmente, pela reprodução, no litoral americano, da mesma política de ocupação por feitorias no litoral africano e no Oriente. Esse sistema caracterizava-se pelo predomínio dos interesses da burguesia mercantil e portuguesa lusa, com vistas apenas ao lucro decorrente da comercialização de suas mercadorias.

Portugal, por iniciativa exclusiva, transplantou para a Colônia uma imitação da instituição já existente na Europa há séculos, tendo como base a propriedade rural, e não a cidade. Em virtude das especificidades locais e da evolução social e econômica da Colônia, entretanto, alguns ajustes nas insti-

tuições transplantadas para o Brasil tornaram-se necessárias. Os estudos do assunto divergem, contudo, no que se refere à motivação do colonizador para promover tais adaptações: para uns, a extensa área territorial do País, por si só, explicaria a necessidade; para outros, foram as condições locais que, de certa forma, exigiram a adoção de diferentes práticas, desviando a direção tomada pelas instituições e imprimindo nelas um sentido e uma atribuição distinta daquela que possuíam na Metrópole.

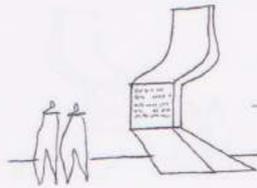
Os colonizadores rapidamente perceberam que a ausência de estabilidade e a grande mobilidade dos grupos, aliadas à extensão territorial com uma baixa circulação política e econômica, comprometeriam o funcionamento dos órgãos da superestrutura política da Metrópole na Colônia. Daí, os ajustes considerados necessários e urgentes para a resolução dos problemas relacionados à administração e à defesa militar: a fragmentação do poder e da autoridade, em lugar da centralização e unidade política em um território com problemas de distâncias insuperáveis.

foto: Rodrigo Oliveira



A opção pela fragmentação do poder, como forma de assegurar a dependência da Colônia, acabou por possibilitar o fortalecimento do papel político dos municípios nos primeiros séculos de colonização.

Foi essa lógica fragmentadora que justificou a criação das Capitânicas Hereditárias, organizadas de forma autônoma e indivisível, mas submetidas às imposições do poder central. O Município, nos dois primeiros séculos do período colonial, era detentor de largas prerrogativas políticas, pelo menos no plano local. Sua independência refletia a autonomia dos colonos no primeiro século de vida municipal. O fato de os colonos encontrarem-se



desamparados dos poderes centrais fazia com que buscassem apoio nos Conselhos ou Câmaras instalados pela Metrópole na Colônia. Essa foi a origem da desmarcada competência política que estes tiveram no Brasil Colonial.

Isoladas, as autoridades locais eram desafiadas pelos "senadores da Câmara", que chegavam a colocar em cheque a autoridade dos governadores gerais das Capitâneas, revelando o espírito de indisciplina do poder local e de resistência à centralização exercida pelos delegados da Metrópole.

A tolerância das autoridades metropolitanas para com a rebeldia dos colonos, mesmo funcionando como estratégia para neutralizar o poder dos governadores que tendia a ser desmesurado em função da irresponsabilidade e isenção que a distância lhes assegurava, não invalidou o integral papel municipalista desempenhado pelos Conselhos quando em defesa, dentro de seu amplo âmbito de ação, dos direitos dos colonos ameaçados ou mal interpretados pelas autoridades, pelos padres e pelas leis absurdas e inaplicáveis. Essa plena posse de todas as faculdades municipais, aliada ao alargamento das atribuições que foram sendo incorporadas, é que deu aos municípios a amplitude que lembra as velhas comunas ibéricas.

Nesse período, a expansão municipalista, que se fizera, sobretudo, à margem do regime das Ordenações ou contra ele, foi restringida pela ação centralizadora das Capitâneas Hereditárias e dos Governadores-

Gerais. O sistema de Capitâneas, no entanto, revelou-se ineficiente. Isso provocou a reação da Metrópole que adotou diversas medidas com o fim de promover a unificação na Colônia. A par dessa situação, as Municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil.

Ressalte-se que os textos das Ordenações - compilações de leis, atos e costumes, sem caráter sistemático, mas nas quais estão oficialmente registradas as normas jurídicas fixadas nos diversos reinados em Portugal - sequer eram conhecidos na Colônia.

É importante notar que o Município precedeu, no Brasil, o próprio Estado e constitui o fundamento da nação até os dias atuais.

Abordar a trajetória da autonomia dos Municípios, no Brasil, à luz dos textos das Ordenações e das Constituições até 1988 é o objeto deste artigo. Com esse fim, serão analisadas as normas editadas nesse lapso de tempo, sobre a matéria em questão, e a prática no cotidiano dos Municípios, nos termos em que a história a registrou.

Autonomia municipal de direito e de fato

Até a Independência, as Municipalidades, no Brasil, regeram-se pelas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, ao lado de uma legislação especial adaptadora do direito da Metrópole à Colônia, bem como de uma legislação local ou especial para o Brasil.

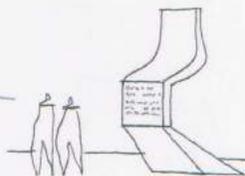
Posteriormente, passaram a ser ordena-

das pelas Constituições, iniciando pela Imperial de 1824, seguindo-se as de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e a Emenda Constitucional de 1969. Atualmente, regem-se pela Constituição da República promulgada em 1988.

Tiveram vigência, no Brasil, de 1500 a 1514, as Ordenações Afonsinas, que tratavam da organização judiciária, das competências, das relações da Igreja com o Estado e do processo civil e comercial. Foram essas Ordenações que criaram a figura dos vereadores, eleitos entre os "homens bons ou livres" e por eles, para formar a Câmara do Conselho a quem competia o governo econômico das cidades e vilas. É sabido que, somente nas localidades que tivessem, pelo menos, a categoria de vila, concedida por ato régio, podiam instalar-se as câmaras municipais.

De 1514 a 1603, vigorou, no Brasil, o regime legal das Ordenações Manuelinas, editadas com o fim de que fosse feita a compilação do vultoso número de leis e atos modificadores já apresentados às Ordenações Afonsinas. As Ordenações Manuelinas, além de manterem as funções atribuídas aos Municípios, estenderam as funções judiciárias destes, conferindo-lhes mais poder. Esse poderio foi tomando cada vez mais vulto.

As Ordenações Filipinas tiveram vigência no Brasil, de 1603 até 1916, durante o período do domínio espanhol. Essas Ordenações objetivaram a atualização das inúmeras regras esparsas editadas no período de 1521 a 1600. Foram as Ordenações Filipinas que estabeleceram, em 1603, a definitiva estrutura de



governo para os Municípios, determinando os procedimentos para a escolha de juízes, vereadores e procuradores, bem como atribuições e limitações dos Conselhos quanto à administração, às rendas públicas, à regulamentação do comércio e dos ofícios e à participação nas festas religiosas. Estabeleceram, também, um sistema de controle mais rigoroso, exigindo a prestação anual de contas e a apresentação dos livros de receita e despesa. Isso representou uma redução efetiva da autonomia municipal.

"As pretensões exorbitantes e os ímpetos de rebeldia das Câmaras refletiram durante muito tempo o estado social da Colônia, com o poder privado desafiando o poder público..."

Este quadro manteve-se até 1769, quando, por obra do Marquês do Pombal, foi editada a Lei da Boa Razão. Essa Lei, sem revogar as Ordenações Filipinas, estabeleceu novos critérios para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas.

A Lei em questão visava a combater abusos cometidos quando da interpretação dos preceitos legais, suprimindo as opiniões e conservando as soluções do direito romano conforme a boa razão. Ser conforme a boa razão equivalia a corresponder aos princípios de direito natural e das gentes.

Na prática, a estrutura municipalista vigente nesse período não funcionava bem em Portugal e, muito menos, nas terras distantes do Brasil. A sua atua-

ção fazia-se em desacordo com o que estava estabelecido nas Ordenações, cujos termos, comentários e jurisprudência eram desconhecidos, de modo geral, em muitas vilas.

Todavia, de uma maneira geral, é indiscutível o papel dos conselhos e câmaras, considerando a amplitude de suas competências e, principalmente, ante a quase inexistência do poder do Reino nas questões imediatas das localidades da Colônia. É inegável o seu prestígio político, que possibilitava, inclusive, a representação contra capitães-mores e governadores, de que resultava, até mesmo, o afastamento destes de suas funções.

As pretensões exorbitantes e os ímpetos de rebeldia das Câmaras refletiram durante muito tempo o estado social da Colônia, com o poder privado desafiando o poder público e contando com a tolerância e, por vezes, até o estímulo da Coroa. Por período bem longo de tempo, autônomas, as Câmaras exerceram imenso poder, que se desenvolveu à margem dos textos legais e, muitas vezes, contra eles. Era muito difícil conter essas manifestações do poder privado em uma estrutura cuja unidade fundamental era o extenso domínio rural, caracterizada pela concentração de poder nas mãos de uma elite fundiária controladora das Câmaras Municipais.

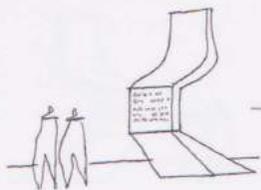
Essa situação perdurou até meados do séc. XVII, em razão do isolamento em que vivam os senhores rurais, livres, portanto, de um elemento efetivo de contraste de sua autoridade.

No final do séc. XVII e princípio do séc.

XVIII, coincidindo com a descoberta e exploração das minas, a autoridade real na Colônia reforça-se extraordinariamente. Ela não só prestigiou como também melhor aparelhou seus agentes na Colônia. Além disso, recuou nas concessões feitas às Câmaras dos senhores rurais, bem como executou o código filipino, que já previa a redução da autonomia municipal.

A transladação da Corte para o Brasil e o melhor aparelhamento do governo fizeram com que este estendesse sua autoridade sobre o território brasileiro com muito maior eficiência. O que se assistiu, em decorrência disso, foi um trabalho perseverante de consolidação do poder do Estado, o que comprometia evidentemente a autonomia municipal. Após a Independência, a abdicação do trono por D. Pedro I deslocou o problema político, situado na disputa entre Metrópole e Colônia ou entre interesses portugueses e brasileiros, assinando a completa transferência do poder para as mãos do senhorio rural, que deixava, assim, de operar no plano restrito das municipalidades para projetar sua importância econômica, social e política para toda a extensão do Império. Durante esse período, diversas medidas são tomadas com o fim de ampliar as funções municipais, no intuito de resgatar a autonomia do Município.

Promulgada, em 25 de março de 1824, a primeira Constituição Brasileira mantinha, em princípio, a organização municipal que se tinha formado durante os séculos em que o País fora Colônia de Portugal, ou seja, continuava a com-



petir aos órgãos políticos e administrativos locais, às Câmaras, portanto, o governo econômico das cidades e vilas. Essa Constituição reservara à lei, contudo, a definição do número de vereadores que comporiam as Câmaras, das atribuições municipais, das funções policiais, da aplicação das rendas, enfim, de todas as particularidades e atribuições do Município.

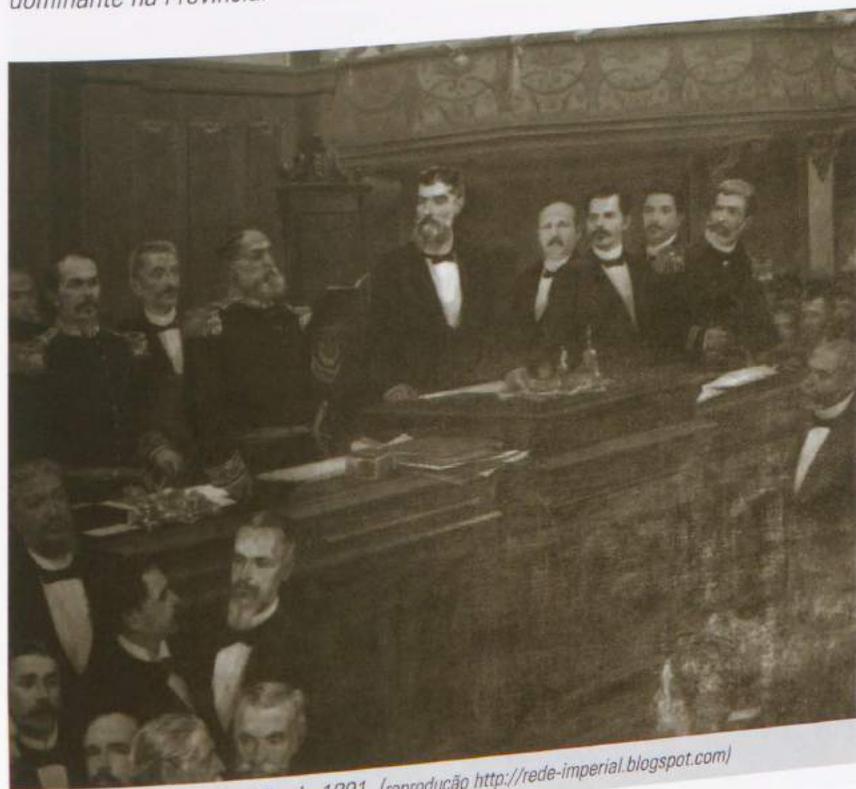
Em decorrência disso, em 1º de outubro de 1828, foi editada a Lei nº 28, de caráter eminentemente centralizador, que continha as bases da organização municipal no Brasil. Essa Lei, entretanto, dissipou qualquer possibilidade de ampliação das atribuições das Câmaras, como era desejado.

As Câmaras foram declaradas corporações meramente administrativas, mais uma vez, e ficaram submetidas a um rígido controle exercido pelos Conselhos Gerais, pelos Presidentes de Província e pelo Governo Geral. Embora com funções administrativas bem amplas, as deliberações das Câmaras dependiam de confirmação por parte dos Conselhos Gerais das Províncias, que podiam alterá-las ou revogá-las. Além disso, as deliberações eram passíveis de interposição de recurso, o que acen- tuava, ainda mais, a sua fragilidade.

Essa restrição de autonomia estendeu-se também à matéria financeira, caracterizando uma nova manifestação da tutela já exercida sobre os Municípios. O Ato Adicional, editado em 1834, todavia, abriu a possibilidade de as Províncias recuperarem o prestígio dos Municípios. Contudo, isso não se verificou. O Governo Municipal continuou

enfraquecido e sem autonomia. O cerceamento da autonomia municipal nesse caso teve como principal fim o fortalecimento das Províncias perante o Governo Geral. Fortes e coesas, estas estariam mais habilitadas a resistir à supremacia do poder central. A concessão de maior autonomia aos Municípios certamente não concorreria para esse resultado, porque poria em risco a homogeneidade da situação dominante na Província.

estaduais estabelecessem as matérias e os limites da competência do referido ente, restringindo-lhe a autonomia que preconizara. Essa situação prevaleceu até a década de 30. Nesse período, o Brasil já sonhava com a urbanização e, embora ela tivesse sido promovida timidamente em algumas regiões do País, a economia ainda era acentuadamente rural, o que dificultava o andamento desse processo. De 1930 a 1934, a desorientação, o



Juramento da Constituição de 1891. (reprodução <http://rede-imperial.blogspot.com>)

Já a Constituição de 1891 consagrou o Federalismo e buscou, em seu art. 68, assegurar a autonomia municipal. Entretanto, ao vincular essa autonomia a tudo o que dissesse respeito ao "peculiar interesse" dos Municípios, sem defini-lo, o texto constitucional acabou por deixar que as Constituições

desperdiço e a ineficiência detectados na administração municipal legitimaram a necessidade da tutela exercida pelos órgãos superiores. Para solucionar esses problemas foi criado o Departamento das Municipalidades, órgão estadual, a quem competia exercer a extensa tutela que a legisla-



Reunião de aprovação do AI 5 pelo Conselho de Segurança Nacional, 1968
(foto: Folha de S. Paulo)

ção em vigor outorgava ao Governo Estadual sobre a vida administrativa dos Municípios. Mas isso não se fazia, via de regra, com a intenção de se influenciar a administração em sentido benfazejo. O interesse maior dos Estados não era de ordem administrativa, mas eleitoral. A política dos "coronéis" consistia, nesta reciprocidade: troca de proveitos entre o poder público progressivamente fortalecido e a decadente influência social dos chefes locais, senhores de terras, em função do seu apoio eleitoral aos candidatos do governo do Estado - política que comprometia profundamente a autonomia dos Municípios.

A Constituição editada em 1934, no entanto, pretendeu garantir e ampliar a autonomia municipal. Baseada no critério do peculiar interesse, buscou assegurar o princípio da eletividade da administração municipal e o aumento da receita dos Municípios. Por outro lado, conscientemente ou não, permitiu aos Estados exercer, por meio dos Departamentos de Municipalidades,

tutela administrativa e política sobre as comunas. A Carta de 34, embora tratasse minuciosamente da questão organizacional dos Municípios, encerrou essa contradição, que prejudicou o alcance de seus objetivos iniciais.

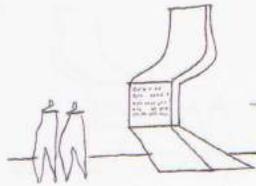
Posição explicitamente contrária ficou evidenciada no texto da Constituição de 1937, que se revelou inequivocamente antimunicipalista: manteve o Departamento das Municipalidades, reduziu a receita dos Municípios e suprimiu a eletividade dos prefeitos. Culminou, nesse período, o sistema da tutela, que era exercida, administrativamente, até sobre os Estados, além da intensificação do controle, que passou a ser tanto prévio como ulterior. Esse regime visava a conferir poder incontrolável ao chefe de governo, de tal modo que atos mezinhos da administração municipal, depois de longa peregrinação, vinham a ser decididos, em última instância, por despacho presidencial. A centralização política do Estado Novo evidenciou a completa anulação da autonomia

municipal.

Em 1946, a Constituição resgatou, em tese, a autonomia dos Municípios, garantindo a eleição para prefeitos e vereadores, a administração própria, a aplicação de suas rendas e a organização dos serviços públicos locais. Pela primeira vez, uma Constituição prevê a participação dos Municípios na arrecadação dos Estados e da União, e a sua emancipação é tratada com ênfase. Ela traz ainda a inovadora possibilidade de intervenção federal nos Estados que desrespeitassem essa autonomia. Não fosse o fato de essa Constituição, por outro lado, ter cerceado a autonomia municipal, ao vincular a aplicação dos recursos municipais, tutelando, nesse aspecto, as comunas, os municípios teriam experimentado um período áureo de conquistas locais.

No período de 1964 a 1970, o País viveu um quadro político conturbado: golpe militar e ditadura. Nesse quadro, a autonomia municipal manteve-se apenas nominalmente. Mais uma vez, tem-se a centralização do poder e o enfraquecimento das autonomias locais, incluindo aí, o impedimento de participação do Município na arrecadação dos Estados e da União. As conquistas dos Municípios sucumbiram. O temível AI-5 destituiu-os de autonomia financeira, política e administrativa. O Presidente da República tinha o poder de decretar o recesso dos legislativos federal, estadual e municipal e, entre outros, de intervir nos Estados e Municípios de forma arbitrária e sem amarras legais.

A Constituição de 1967, com a redação



Esse formato de Município, portanto, é típico da organização político-administrativa brasileira, o que torna esse modelo um dos mais fortes dos sistemas federativos do mundo.

Considerações finais

Como se pode depreender, a autonomia municipal recebeu tratamento diferenciado desde o texto constitucional de 1891, em que foi mencionado pela primeira vez, aos textos das Cartas subsequentes, que a mantiveram, mesmo que relativizada nos planos político, administrativo e financeiro, conforme os interesses dos governos centrais, até que uma mudança de mentalidade impulsionasse esses interesses na direção da construção de um texto mais democrático, mais progressista, mais inovador, de que resultou a Constituição de 88. Não que esta seja perfeita, no que se refere à autonomia concedida aos entes federativos. Ainda há problemas a resolver, como o da definição clara das competências dentro da Federação, que interferem na autonomia dos níveis de poder, mas que, em nenhuma hipótese, se equiparam aos já enfrentados, quando o País viveu sob a vigência das Constituições anteriores.

Referências Bibliográficas

- ANGELIM, Augusto N. Sampaio. Origem das Câmaras de Vereadores. Disponível em: www1.jus.com.br/
- BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, 1824.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1937.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1946.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1967.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 1, 1969.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

CARNEIRO, Rommel Madeiro de Macedo. Coronelismo: O Sacrifício da Autonomia Municipal. Brasília.

FAVERO, Edison e ZMITROWICZ, Witold. Desmembramento Territorial: o processo de criação dos municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP – Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo, 2005.

IGLÉSIAS, Francisco. Trajetória Política do Brasil – 1500/1964. São Paulo: Cia das Letras, 1993.

KRELL, Andreas Joachim. Autonomia Municipal no Brasil e na Alemanha. Uma visão comparativa. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 37, dez. 1999. Disponível em: [HTTP://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1557](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1557). Acesso em: 30 dez. 2009.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto O Município e o Regime Representativo no Brasil. Rio de Janeiro, 1948.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais, 1947.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais, 1967.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 3, 1972.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais, 1989.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia Municipal no Estado Brasileiro. Revista de Informação Legislativa. Brasília. Ano 36, n. 142. abr./jun. 1999.

PRADO JÚNIOR, Caio. Formação do Brasil Contemporâneo – Colônia. 12ª reimpressão. São Paulo: Editora Brasiliense, 2008.

dada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, editada nesse período, fragilizou ainda mais os Municípios, tornando-os pobres, dependentes e vulneráveis, de modo que atuaram, nesse período, como meros executores da política central. O Municipalismo foi absorvido pelas políticas governamentais. Esse quadro mantém-se até 1985, quando, a partir da mobilização da sociedade, se abrem amplas perspectivas de abertura política. Essas sinalizações intensificaram-se com os movimentos populares pró-constituinte, as campanhas municipalistas e com o próprio processo constituinte, de caráter participativo e democrático, que culminou com a edição da Constituição de 1988, a Constituição Cidadã.

É com a Constituição de 88, por fim, que o Município se torna um ente federado pleno, com competência legislativa, autonomia financeira e administrativa e, sobretudo, poder político. Passa a legislar sobre o rol amplo dos temas locais, tais como os planos diretores, seguindo os preceitos do Estatuto da Cidade e o sistema de saneamento básico. As Câmaras Municipais passam novamente a ser a caixa de ressonância do povo, e o Legislativo é cobrado por isso. Aumenta, cada vez mais, a pressão por transparência e pela aplicação correta dos recursos públicos. Os poderes esclarecem-se em suas competências estritas, tornando o Município brasileiro distinto dos municípios de outros países, cujas atribuições se restringem meramente a questões de caráter administrativo.



Lei Orgânica de Belo Horizonte: os desafios da reforma urbana

**Patrícia Garcia
Gonçalves**
Arquiteta

Produzir as próprias regras, por meio de leis orgânicas, foi um dos primeiros desafios enfrentados pelos municípios brasileiros diante do municipalismo trazido pela Constituição de 1988. Para estar em sintonia com o ambiente histórico e político no qual o País estava imerso, essas regras deveriam ser promotoras da democracia e serem construídas democraticamente. A elaboração das leis orgânicas simbolizou, também, a consolidação do poder local como capaz de traduzir os anseios e as necessidades do cidadão e a valorização do Parlamento como palco da democracia.

Em Belo Horizonte, a discussão da Lei Orgânica Municipal contou com o envolvimento de segmentos diversos da sociedade civil e apresentou um Poder Legislativo aberto à participação.

Passados 20 anos, compreender esse momento da história da capital mineira é inteirar-se do simbolismo e da aura de esperança que o envolve. Revivê-lo é dar-se conta de que o processo de construção democrática não é linear, mas repleto de contradições e frag-

mentações.

Este artigo pretende contribuir para o resgate dessa história por meio da análise dos avanços obtidos sobre o tema política urbana, à luz do ideário da reforma urbana, na Lei Orgânica de Belo Horizonte. Para tanto, pretende-se identificar, durante a sua tramitação, as propostas apresentadas sobre o tema, a aceitabilidade e incorporação destas ao texto final. A análise do processo de elaboração da Lei Orgânica de Belo Horizonte permite compreender a atuação parlamentar, as possibilidades de participação popular e as dificuldades e resistências enfrentadas frente às inovações.

Partindo-se da premissa de que espaço e sociedade relacionam-se dialeticamente, ou seja, de que alterar relações espaciais significa alterar relações sociais e vice-versa, o tratamento legal conferido ao tema política urbana indica a disposição, pelo menos no texto, de se construir uma cidade mais justa e democrática.

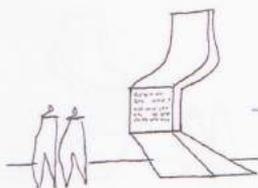
Se a análise do processo permite compreender os avanços da democracia política, a avaliação dos resultados

foto: Rodrigo Oliveira



pode revelar as possibilidades de construção da democracia social.

Não se pode, porém, ignorar que as conquistas obtidas sobre o tema política urbana na Lei Orgânica de Belo Horizonte se inserem em um contexto político mais abrangente. A luta pelos ideais de reforma urbana que se trava no cenário nacional, desde o final dos anos 70, é a base da discussão presenciada na tramitação da Lei Orgânica (e que ainda hoje se presencia) sobre a política urbana e sobre as possibilidades do surgimento de um novo paradigma para o planejamento urbano, que possa traduzir-se na produção de um espaço urbano mais inclusivo. Para entender, então, essa história é



necessário voltar-se para um passado mais remoto que o da tramitação da Lei Orgânica e descortinar um cenário mais amplo que o do Município de Belo Horizonte.

Reforma urbana no Brasil: o contexto

A década de 70 foi um período marcado por intensa atividade de planejamento. Apesar disso, as cidades brasileiras cresceram à revelia dos planos, conformando um tecido social fragmentado e um espaço urbano segregado e excludente. O planejamento de então - compreensivo, tecnocrático e de inspiração modernista - tinha o Estado como figura central. Ao Estado cabia a racionalidade técnica capaz de evitar as disfunções do mercado e de assegurar o desenvolvimento econômico e social (MARICATO, 1997). Os resultados indesejáveis e visíveis desse planejamento deixaram como legado um profundo descrédito no Estado e na sua forma de planejar.

Os anos 80 caracterizaram-se por uma crise econômica e política que se refletiu na paralisia do setor público, na deterioração das políticas sociais e na emergência de novos sujeitos políticos que puseram em xeque a crença no saber técnico e no Estado. Planejamento passou a ser sinônimo de dominação e de autoritarismo. Ao Estado caberia atender as demandas populares, valorizando-se o saber popular em detrimento do saber técnico. Houve um "abandono do planejamento de médio e longo prazo, substituído pela administração pontual das crises", tornando-se a participação popular uma "panacéia para a recuperação da eficácia social da ação do poder público" (CARDOSO, 1997, p. 81-82).

É diante desse cenário que, em 1983, um Projeto de Lei contendo uma proposta de política nacional de desenvolvimento urbano foi enviado à Câmara dos Deputados¹. Com a denominação de Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano (LDU), a proposta enfatizava a melhoria da qualidade de vida nas cidades como objetivo do desenvolvimento urbano. Como sintetiza Cardoso (1997), entre as diretrizes contidas no Projeto de Lei destacavam-se: a ordenação da expansão urbana por meio da desconcentração e da compatibilização da urbanização com a disponibilidade de infraestrutura e equipamentos; a adequação da política fiscal e financeira visando à recuperação de investimentos públicos que resultassem em valorização imobiliária; o cumprimento da função social da propriedade por meio da distribuição justa dos ônus e dos benefícios da urbanização; a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e o estímulo à participação da sociedade civil nas

decisões e ações do Poder Público. A discussão desse Projeto de Lei ficou prejudicada com o início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte que, a partir de 1986, passou a atrair as atenções e interesses da Câmara dos Deputados e dos vários segmentos sociais engajados na luta pela reforma urbana.

Deve-se destacar que o LDU representou uma ruptura com o modelo de política urbana vigente, inaugurando uma nova maneira de pensar o urbano, tendo como base as questões sociais. Assim, já continha várias diretrizes e instrumentos que vieram a se repetir na proposta de emenda popular à Constituição². A ideia de reforma urbana, porém, está associada a um movimento social e popular que se organiza fora do Estado e se pauta por dois princípios básicos: a aplicação da função social da propriedade urbana e a gestão democrática da cidade³. Para tanto, tornava-se fundamental a criação de instrumentos, que possibilitassem ao Poder Público coibir e penalizar a especulação imobiliária; promover uma melhor distribuição dos benefícios urbanos e assegurar aos cidadãos a participação nas decisões (COSTA, 1988). Defendia um novo modelo de desenvolvimento que priorizasse os direitos políticos e o exercício da cidadania e que não se subordinasse à racionalidade econômica.

de decisões e ações do Poder Público. A discussão desse Projeto de Lei ficou prejudicada com o início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte que, a partir de 1986, passou a atrair as atenções e interesses da Câmara dos Deputados e dos vários segmentos sociais engajados na luta pela reforma urbana.

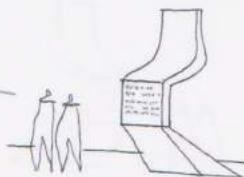
Deve-se destacar que o LDU representou uma ruptura com o modelo de política urbana vigente, inaugurando uma nova maneira de pensar o urbano, tendo como base as questões sociais. Assim, já continha várias diretrizes e instrumentos que vieram a se repetir na proposta de emenda popular à Constituição².

A ideia de reforma urbana, porém, está associada a um movimento social e popular que se organiza fora do Estado e se pauta por dois princípios básicos: a aplicação da função social da propriedade urbana e a gestão democrática da cidade³. Para tanto, tornava-se fundamental a criação de instrumentos, que possibilitassem ao Poder Público coibir e penalizar a especulação imobiliária; promover uma melhor distribuição dos benefícios urbanos e assegurar aos cidadãos a participação nas decisões (COSTA, 1988). Defendia um novo modelo de desenvolvimento que priorizasse os direitos políticos e o exercício da cidadania e que não se subordinasse à racionalidade econômica.

¹ Este Projeto de Lei ganhou o nº 775/83 e objetivava instituir instrumentos para que o Poder Público pudesse combater a intensa especulação imobiliária que predominava nos centros urbanos. Sua primeira versão datou de 1977; em 1981, foi para as mãos do Ministro Mário Andreazza e, em 1982, uma versão mais branda foi publicada no jornal Estado de São Paulo, o que gerou imediata manifestação de repúdio pelo setor imobiliário. Apenas, em 1983, o Projeto foi enviado à Câmara dos Deputados (CARDOSO, 1997).

² Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte era possível apresentar emendas populares, buscando a inclusão de matérias no texto constitucional.

³ Ao longo de todo o artigo, a referência à reforma urbana está associada ao processo de efetivação do princípio da função social da propriedade, de garantia do direito e acesso aos benefícios urbanos para todo cidadão e de gestão democrática da Cidade.



Embora, desde 1963, a proposta de reforma urbana tenha sido lançada em um Congresso do Instituto dos Arquitetos do Brasil, foi a partir da iniciativa de setores da Igreja Católica que surgiu o Movimento pela Reforma Urbana⁴.

No início dos anos 80, foi criada a Articulação Nacional do Solo Urbano - ANSUR - com a finalidade de assessorar os movimentos existentes e de elaborar uma plataforma que sintetizasse suas principais demandas, viabilizando sua unificação. Foi essa a raiz do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MARICATO, 1994).

Porém, como ressalta Costa (1988), foi com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte que a luta pela reforma urbana configurou-se como movimento nacional ao envolver várias entidades profissionais, sindicais e movimentos populares na elaboração de proposta de emenda à Constituição⁵. Essa aproximação entre universidades e movimentos populares deu-se em um ambiente em que a sociologia urbana marxista predominava no meio acadêmico (CARDOSO, 1997).

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana nasceu, portanto, da união de diversos movimentos sociais na luta contra o Estado autoritário e refém da

economia, da crença na prevalência da gestão sobre o planejamento de médio e longo prazo e do confronto entre o saber popular e o saber especialistas.

A proposta de Emenda Popular pela Reforma Urbana à Constituição⁶ trouxe como princípios gerais: a responsabilidade do Estado na garantia da democratização dos direitos urbanos; a submissão da propriedade à sua função social; o direito e o acesso aos benefícios urbanos para toda a população e a gestão democrática da cidade por meio da criação de canais de participação direta da sociedade nos processos decisórios (CARDOSO, 2003). Tais princípios seriam implementados por meio de vários instrumentos jurídicos e tributários contidos na proposição, caracterizando um fortalecimento da regulação pública a respeito da ocupação e uso do solo⁷.

Algumas das propostas contidas na Emenda Popular foram incorporadas ao texto constitucional em um Capítulo, contendo dois artigos, dedicado à política urbana⁸.

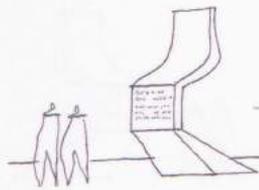
O primeiro artigo desse Capítulo estabelece que a política de desenvolvimento urbano objetiva "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de

seus habitantes" (BRASIL, 1988, art. 182, caput). Nasce, assim, uma nova figura: a função social da cidade. Esse mesmo artigo torna obrigatória a aprovação de planos diretores para cidades cuja população seja superior a 20.000 habitantes. Fica também determinado que o plano diretor "é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" (BRASIL, 1988, art. 182, §1º) e que a propriedade urbana cumprirá sua função social, quando atender às exigências nele contidas. A função social da propriedade aparece, então, vinculada ao plano diretor.

Segundo Costa (1991), "o texto constitucional, ao usar a expressão 'instrumento básico' para qualificar o Plano Diretor, coloca em segunda posição outros dispositivos fundamentais à solução dos chamados problemas urbanos e habitacionais" (COSTA, 1991, p. 114). A ênfase no Plano Diretor irá perpetuar-se ao longo do tempo e do espaço, a ponto de se correr o risco de se limitar a reforma urbana à sua elaboração.

O art. 182, em seu § 4º, prevê ainda a utilização do parcelamento ou edificação compulsórios, do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU - progressivo no tempo e da

4 A partir do final dos anos 70, setores da Igreja Católica ligados à Comissão Pastoral da Terra - CPT - objetivavam unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades brasileiras em um único movimento (MARICATO, 1994).
 5 "O movimento começa no Rio de Janeiro, onde um grupo de entidades - entre outras, ANSUR (Associação Nacional do Solo Urbano), IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), IPPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional), SARJ (Sindicato de Engenheiros do Rio de Janeiro), FAMERJ (Federação de Associações de Moradores do Rio de Janeiro), SENGE (Sindicato de Engenheiros do Rio de Janeiro) - elabora o núcleo da proposta, que antes mesmo de ser concluída vai aglutinando forças, principalmente em São Paulo, e incorpora os setores do movimento popular que lutavam por terra e moradia" (CARDOSO, 1997, p. 88).
 6 A Emenda Popular pela Reforma Urbana foi entregue ao Congresso Nacional com cerca de 150.000 assinaturas - seis entidades nacionais e dezenas de entidades regionais e locais assinaram a proposição (MARICATO, 1994).
 7 Durante a tramitação da Emenda Popular à Constituição o Movimento Nacional pela Reforma Urbana organiza o primeiro Fórum Nacional de Reforma Urbana, que aconteceu em outubro de 1988 (GRAZIA, 2003).
 8 Para uma análise comparativa entre o que foi proposto pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana organiza o primeiro Fórum Nacional de Reforma Urbana, (1988) e o que foi incorporado ao texto constitucional, ver Costa



desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, a serem aplicados sucessivamente sobre áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, caso o proprietário dessas áreas não promova seu adequado aproveitamento. A aplicação desses instrumentos, porém, por força do entendimento jurisprudencial predominante, ficou dependente de lei federal complementar que o regulamentasse⁹ e da especificação, nos planos diretores a serem elaborados pelos municípios, das áreas sobre as quais incidirá.

O outro artigo desse Capítulo, destinado à política urbana, previu o direito ao usucapião para aquele que utilizar área urbana, de propriedade particular, com até 250 m². como moradia, por cinco anos ininterruptos, desde que não possua outro imóvel (BRASIL, 1988).

Vale salientar que, diferentemente do estabelecido na Constituição, a Emenda Popular não mencionava a elaboração de planos diretores ou os definia como instrumentos básicos de planejamento aos quais estava atrelada a aplicação da função social da propriedade urbana. A determinação do plano diretor como instrumento central da reforma urbana, de acordo com a regra constitucional, pareceu ter sido a estratégia para protelar discussões que explicitassem interesses divergentes, adiando as decisões essenciais para uma efeti-

va mudança paradigmática e deixando-as a cargo dos municípios.

Apesar de conquistas pouco palpáveis, já que vinculadas a novas definições legais, os avanços foram considerados significativos, pelo menos do ponto de vista jurídico, já que as Constituições anteriores praticamente omitiam a questão urbana (COSTA, 1988). Não há dúvidas de que a Constituição de 1988 restaurou a crença no planejamento urbano e nos planos. Trouxe de volta a ideia da imprescindibilidade do Estado e a esperança de que este se associará aos cidadãos na busca de cidades melhores e mais justas.

"as Leis Orgânicas Municipais definiriam objetivos para a política urbana municipal e diretrizes para a elaboração dos planos diretores."

A ênfase no local e na participação popular revelou-se, a partir de então, como remédio para as traumáticas experiências de um planejamento centralizado, tecnocrático e distante da realidade. A um planejar para desenvolver economicamente e modernizar o País contrapôs-se um outro, preocupado com o social e o ambiental. Esse renascente planejamento reforçado por novos adjetivos, por sua vez, representou uma nova expectativa e simbolizou

uma, igualmente renovada, esperança democrática.

Lei Orgânica de Belo Horizonte: democracia e política urbana

Aprovada a Constituição, a nova estratégia de luta estabelecida pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana voltou-se para a elaboração das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas Municipais e para a regulamentação, por meio de lei federal, do Capítulo constitucional dedicado à política urbana. Buscava-se resgatar algumas propostas derrotadas no processo constituinte (CARDOSO, 2003).

Eram, porém, as Leis Orgânicas Municipais que definiriam objetivos para a política urbana municipal e diretrizes para a elaboração dos planos diretores.

Em Belo Horizonte, o processo de elaboração da Lei Orgânica teve início com a aprovação da Resolução n^o 1.291, de 25 de setembro de 1989, que "Dispõe, em Regimento Interno, sobre o processo legislativo especial da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte". Competiu a uma Comissão Especial, composta por 16 membros¹⁰, elaborar o projeto da Lei Orgânica. Tal Comissão¹¹, entre outras atribuições, deveria receber propostas, discuti-las e elaborar o projeto da Lei Orgânica. Em seguida, deveria receber emendas a

⁹ Mattos (2003) esclarece que "a brecha deixada na Constituição Federal, para que essa interpretação prevalecesse, foi engendrada na Assembleia Nacional Constituinte por parlamentares que compunham o grupo conhecido como 'Centrão', que conseguiu inserir, no texto do artigo 182, caput e § 4^o, referência a uma lei federal a ser editada a posteriori. Bastaram essas cogitações para que estivesse formado um obstáculo para a aplicação dos instrumentos urbanísticos constitucionais pelos julgadores, ao arrepio do fato de que os municípios poderiam legislar sobre matéria na ausência da lei federal" (MATTOS, 2003, p. 62).

¹⁰ A Comissão Especial constituía-se de: cinco membros para sua coordenação - Presidente, Vice-Presidente, Secretário, Relator e Relator-Adjunto e 11 membros representando as Comissões Temáticas. (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989a).

¹¹ Posteriormente, aprovou-se a Deliberação n^o 01, de 3 de outubro de 1989, que "Contém o Regimento Interno da Comissão Especial da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte".

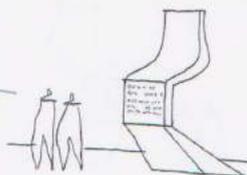


foto: Rodrigo Oliveira



este e emitir parecer sobre o projeto e as emendas a ele apresentadas. Foram criadas ainda Comissões Temáticas¹² com a atribuição de subsidiar o trabalho de elaboração do anteprojeto. Também ficou determinado que cada Bancada deveria eleger líderes e vice-líderes que comporiam um Colégio de Líderes específico para os trabalhos da Lei Orgânica (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989a).

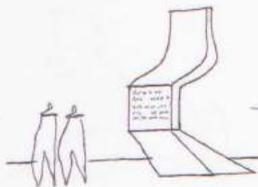
O processo legislativo proposto deveria seguir o seguinte fluxo: as Comissões Temáticas receberiam sugestões e realizariam audiências públicas de modo a encaminhar subsídios para os

trabalhos a serem realizados pela Comissão Especial; o Relator da Comissão Especial, com base no material encaminhado, elaboraria um anteprojeto da Lei Orgânica, a ser publicado. Abriu-se-ia, em seguida, um prazo para apresentação de emendas. A Comissão Especial apreciaria o anteprojeto e as emendas e, somente então, o Relator elaboraria o projeto da Lei Orgânica propriamente dito, que deveria ser publicado. A partir desse momento, teria início a tramitação do referido Projeto, cuja discussão e votação aconteceria em dois turnos. A seguir, abriu-se-ia prazo para apresen-

tação de emendas por vereadores ou populares¹³; o Relator manifestar-se-ia sobre as emendas e o Projeto seria discutido e votado em primeiro turno. O texto aprovado em primeiro turno seria publicado, abrindo-se novo prazo para apresentação de emendas supressivas, sobre as quais o Relator novamente elaboraria parecer antes da votação em segundo turno. Concluída a votação, a Comissão Especial seria responsável pela redação final do texto a ser promulgado (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989a). Esse complexo fluxo evidenciou uma preocupação da Câmara Municipal com

¹² As Comissões Temáticas, em número de 11, posteriormente definidas pelo art. 10 da Deliberação nº 01/89, eram: Organização Municipal dos Poderes; Tributação e Finanças – Orçamento; Política Urbana e Meio Ambiente; Educação; Organização da Saúde do Município; Transporte Público e Sistema Viário; Habitação; Esporte, Lazer e Turismo; Cultura; Servidor Público e Previdência Social e Direitos e Garantias Individuais e Coletivas (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989b).

¹³ As emendas populares deveriam ser subscritas por, no mínimo, 1.000 (mil) eleitores de Belo Horizonte, em listas organizadas por entidade associativa legalmente constituída, passando a tramitar como as demais emendas. Em Plenário, um dos signatários poderia usar da palavra para discuti-las e defendê-las (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989a, art. 30).



a transparência e a publicidade, bem como uma valorização do envolvimento da sociedade civil no debate. Influenciada pelo processo de elaboração da Constituição Federal e pelos trabalhos da Assembleia Constituinte, pelo clima nacional de mobilização social a favor da democracia ou por um genuíno compromisso com a democratização das questões urbanas, a Câmara Municipal de Belo Horizonte, naquele momento, pareceu compreender que representar é também gerar mecanismos que favoreçam e estimulem a participação.

Foram inúmeras as sugestões apresentadas às Comissões Temáticas para subsidiar a Comissão Especial na elaboração do anteprojeto. Partidos políticos, vereadores, deputados, associações comunitárias, entidades diversas da sociedade e cidadãos encaminharam, por escrito, suas propostas. Vale destacar o envolvimento do Comitê Popular na Constituinte¹⁴ que, além da realização de um ciclo de debates sobre os temas a serem tratados na Lei Orgânica, disponibilizou auxílio para a elaboração e coleta de assinaturas para emendas populares (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989d).

No âmbito da política urbana, cabe destacar o envio, pela Secretaria Municipal de Planejamento, de cópia da síntese dos estudos realizados para

elaboração do Plano Diretor de Belo Horizonte. O ofício de encaminhamento do documento ressaltou que "do mesmo poderão ser extraídos subsídios valiosos para a Lei Orgânica, no que diz respeito à política urbana do Município" (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989d).

A Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente¹⁵, cuja atuação é objeto deste artigo, deliberou por realizar plenárias populares¹⁶, juntamente com a Comissão de Habitação¹⁷, em cada uma das regionais do Município. Tais reuniões tiveram o objetivo de informar a população sobre o processo de elaboração da Lei

"A determinação do plano diretor como instrumento central da reforma urbana pareceu ter sido a estratégia para protelar discussões que explicitassem interesses divergentes..."

Orgânica: esclarecer sobre a relação entre tal legislação, os planos diretores e a cidade que se deseja; ouvir a população e receber suas propostas e estimular a participação durante o processo de discussão do projeto.

Pelo registro das atas de tais reuniões pode-se perceber a presença de um número significativo de associações comunitárias e de movimentos sociais

em cada Plenária. Várias sugestões apresentadas referiam-se aos princípios da reforma urbana - função social da propriedade e gestão democrática. Assim, IPTU progressivo no tempo, aproveitamento de lotes vagos, desapropriação de "latifúndios urbanos", urbanização de áreas precárias, democratização de serviços urbanos, regularização fundiária, proteção de áreas verdes e criação de conselhos populares deliberativos, encontravam-se entre as demandas defendidas pelos participantes (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989c).

Deve-se ressaltar que o interessante dessas reuniões, em que se discutiam assuntos afetos à política urbana, talvez mais do que seus resultados, foi o movimento do Legislativo Municipal em busca da manifestação popular, em vez de simplesmente esperar que a sociedade trouxesse suas demandas. Tal movimento era singular e de extrema relevância se considerarmos a história e a recente tradição de crença absoluta no saber técnico. O grande desafio de tentar incorporar outros saberes pareceu estar sendo enfrentado.

Foi também realizado um Seminário intitulado "Habitação - o direito à moradia e a lei"¹⁸, promovido pela Comissão Temática de Habitação, com participação de professores, de movimentos, da Prefeitura de Belo Horizonte e de vários municípios da Região

¹⁴ Conforme documento encaminhado à Câmara Municipal, o Comitê Popular na Constituinte foi criado em 1985, em Belo Horizonte, por entidades sindicais e populares, sendo suprapartidário. Seu objetivo era conscientizar e mobilizar a população para a participação na Constituinte Mineira, bem como na elaboração das Leis Orgânicas e Planos Diretores dos municípios mineiros.

¹⁵ O Coordenador da Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente foi o Vereador João Bosco Senra (PT).

¹⁶ As reuniões foram realizadas em salões paroquiais, centros sociais e escolas públicas.

¹⁷ A coordenadora da Comissão Temática de Habitação foi a Vereadora Neusa Santos (PT).

¹⁸ O Seminário foi realizado nos dias 24 e 25 de outubro de 1989, na Câmara Municipal de Belo Horizonte

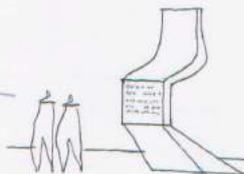


foto: Rodrigo Oliveira



este e emitir parecer sobre o projeto e as emendas a ele apresentadas. Foram criadas ainda Comissões Temáticas¹² com a atribuição de subsidiar o trabalho de elaboração do anteprojeto. Também ficou determinado que cada Bancada deveria eleger líderes e vice-líderes que comporiam um Colégio de Líderes específico para os trabalhos da Lei Orgânica (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989a).

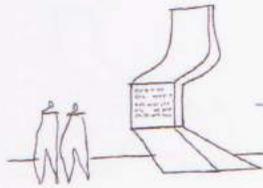
O processo legislativo proposto deveria seguir o seguinte fluxo: as Comissões Temáticas receberiam sugestões e realizariam audiências públicas de modo a encaminhar subsídios para os

trabalhos a serem realizados pela Comissão Especial; o Relator da Comissão Especial, com base no material encaminhado, elaboraria um anteprojeto da Lei Orgânica, a ser publicado. Abriu-se-ia, em seguida, um prazo para apresentação de emendas. A Comissão Especial apreciaria o anteprojeto e as emendas e, somente então, o Relator elaboraria o projeto da Lei Orgânica propriamente dito, que deveria ser publicado. A partir desse momento, teria início a tramitação do referido Projeto, cuja discussão e votação aconteceria em dois turnos. A seguir, abrir-se-ia prazo para apresen-

tação de emendas por vereadores ou populares¹³; o Relator manifestar-se-ia sobre as emendas e o Projeto seria discutido e votado em primeiro turno. O texto aprovado em primeiro turno seria publicado, abrindo-se novo prazo para apresentação de emendas supressivas, sobre as quais o Relator novamente elaboraria parecer antes da votação em segundo turno. Concluída a votação, a Comissão Especial seria responsável pela redação final do texto a ser promulgado (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989a). Esse complexo fluxo evidenciou uma preocupação da Câmara Municipal com

¹² As Comissões Temáticas, em número de 11, posteriormente definidas pelo art. 10 da Deliberação nº 01/89, eram: Organização Municipal dos Poderes; Tributação e Finanças – Orçamento; Política Urbana e Meio Ambiente; Educação; Organização da Saúde do Município; Transporte Público e Sistema Viário; Habitação; Esporte, Lazer e Turismo; Cultura; Servidor Público e Previdência Social e Direitos e Garantias Individuais e Coletivas (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989b).

¹³ As emendas populares deveriam ser subscritas por, no mínimo, 1.000 (mil) eleitores de Belo Horizonte, em listas organizadas por entidade associativa legalmente constituída, passando a tramitar como as demais emendas. Em Plenário, um dos signatários poderia usar da palavra para discuti-las e defendê-las (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989a, art. 30).



a transparência e a publicidade, bem como uma valorização do envolvimento da sociedade civil no debate. Influenciada pelo processo de elaboração da Constituição Federal e pelos trabalhos da Assembleia Constituinte, pelo clima nacional de mobilização social a favor da democracia ou por um genuíno compromisso com a democratização das questões urbanas, a Câmara Municipal de Belo Horizonte, naquele momento, pareceu compreender que representar é também gerar mecanismos que favoreçam e estimulem a participação.

Foram inúmeras as sugestões apresentadas às Comissões Temáticas para subsidiar a Comissão Especial na elaboração do anteprojeto. Partidos políticos, vereadores, deputados, associações comunitárias, entidades diversas da sociedade e cidadãos encaminharam, por escrito, suas propostas. Vale destacar o envolvimento do Comitê Popular na Constituinte¹⁴ que, além da realização de um ciclo de debates sobre os temas a serem tratados na Lei Orgânica, disponibilizou auxílio para a elaboração e coleta de assinaturas para emendas populares (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989d).

No âmbito da política urbana, cabe destacar o envio, pela Secretaria Municipal de Planejamento, de cópia da síntese dos estudos realizados para

elaboração do Plano Diretor de Belo Horizonte. O ofício de encaminhamento do documento ressaltou que "do mesmo poderão ser extraídos subsídios valiosos para a Lei Orgânica, no que diz respeito à política urbana do Município" (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989d).

A Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente¹⁵, cuja atuação é objeto deste artigo, deliberou por realizar plenárias populares¹⁶, juntamente com a Comissão de Habitação¹⁷, em cada uma das regionais do Município. Tais reuniões tiveram o objetivo de informar a população sobre o processo de elaboração da Lei

"A determinação do plano diretor como instrumento central da reforma urbana pareceu ter sido a estratégia para protelar discussões que explicitassem interesses divergentes..."

Orgânica; esclarecer sobre a relação entre tal legislação, os planos diretores e a cidade que se deseja; ouvir a população e receber suas propostas e estimular a participação durante o processo de discussão do projeto.

Pelo registro das atas de tais reuniões pode-se perceber a presença de um número significativo de associações comunitárias e de movimentos sociais

em cada Plenária. Várias sugestões apresentadas referiam-se aos princípios da reforma urbana - função social da propriedade e gestão democrática. Assim, IPTU progressivo no tempo, aproveitamento de lotes vagos, desapropriação de "latifúndios urbanos", urbanização de áreas precárias, democratização de serviços urbanos, regularização fundiária, proteção de áreas verdes e criação de conselhos populares deliberativos, encontravam-se entre as demandas defendidas pelos participantes (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989c).

Deve-se ressaltar que o interessante dessas reuniões, em que se discutiam assuntos afetos à política urbana, talvez mais do que seus resultados, foi o movimento do Legislativo Municipal em busca da manifestação popular, em vez de simplesmente esperar que a sociedade trouxesse suas demandas. Tal movimento era singular e de extrema relevância se considerarmos a história e a recente tradição de crença absoluta no saber técnico. O grande desafio de tentar incorporar outros saberes pareceu estar sendo enfrentado.

Foi também realizado um Seminário intitulado "Habitação - o direito à moradia e a lei"¹⁸, promovido pela Comissão Temática de Habitação, com participação de professores, de movimentos, da Prefeitura de Belo Horizonte e de vários municípios da Região

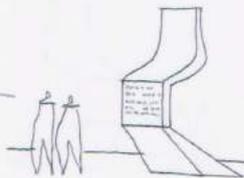
¹⁴ Conforme documento encaminhado à Câmara Municipal, o Comitê Popular na Constituinte foi criado em 1985, em Belo Horizonte, por entidades sindicais e populares, sendo suprapartidário. Seu objetivo era conscientizar e mobilizar a população para a participação na Constituinte Mineira, bem como na elaboração das Leis Orgânicas e Planos Diretores dos municípios mineiros.

¹⁵ O Coordenador da Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente foi o Vereador João Bosco Senra (PT).

¹⁶ As reuniões foram realizadas em salões paroquiais, centros sociais e escolas públicas.

¹⁷ A coordenadora da Comissão Temática de Habitação foi a Vereadora Neusa Santos (PT).

¹⁸ O Seminário foi realizado nos dias 24 e 25 de outubro de 1989, na Câmara Municipal de Belo Horizonte



Metropolitana (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989c).

João Bosco Senra, então Vereador e Coordenador da Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente, relembra, em entrevista, esse processo:

Foi uma comissão que trabalhou para além do espaço da Câmara Municipal. Nós fizemos vários seminários, várias reuniões articuladas com o Instituto dos Arquitetos, com o Sindicato dos Engenheiros, com as entidades ambientalistas, com os setores de ciência e tecnologia, com a área do patrimônio. A gente pôde trazer para a Lei Orgânica de Belo Horizonte, os conceitos debatidos quando do processo de elaboração da Constituição Federal, no caso da reforma urbana (SENRA, 2007).

Concluindo seus trabalhos, a Comissão Temática de Política Urbana, como todas as demais Comissões Temáticas, encaminhou à Comissão Especial uma proposta para o tema que lhe competia discutir. Anexado à proposta, um relatório contendo dados referentes à participação da sociedade nas reuniões

e debates realizados¹⁹.

No que se refere à política urbana, a proposta, além de traçar o objetivo e as diretrizes da política de desenvolvimento urbano e de reiterar o papel central do Plano Diretor, previa a instituição do Conselho Municipal de Política Urbana²⁰; determinava como instrumentos do desenvolvimento urbano, o planejamento urbano²¹, instrumentos tributários, financeiros²², jurídicos²³ e de regularização fundiária; detalhava alguns desses instrumentos e também definia o conteúdo do Plano Diretor. Havia, igualmente, um artigo específico que determinava que o direito de propriedade não pressupunha o direito de construir, que deveria ser autorizado pelo Poder Público (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989e).

A proposta da Comissão Temática de Política Urbana mostrava-se bastante avançada ao mencionar e detalhar instrumentos não citados na Constituição Federal. Nota-se um empenho em efetivar os princípios da reforma urbana e em retomar pontos derrotados da emenda popular à Constituição.

A par das propostas apresentadas

pelas Comissões Temáticas, o Relator da Comissão Especial²⁴ elaborou o Anteprojeto. Na apresentação do documento, foi ressaltado o respeito às valiosas sugestões apresentadas por intermédio das Comissões Temáticas. Também evidenciaram-se as dificuldades decorrentes da "pouca - ou nenhuma, em se tratando de Belo Horizonte e de Minas Gerais - acumulação histórico-jurídica em matéria de Lei Orgânica" (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989f).

No anteprojeto da Lei Orgânica, os temas referentes à política urbana apareceram na Seção I do Capítulo II (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989f, arts. 169 a 175), apresentando como objetivo da política urbana o "pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar da sua população", a serem garantidos por meio do planejamento urbano; do cumprimento da função social da propriedade; da distribuição espacial adequada da população, das atividades socioeconômicas, da infraestrutura e dos equipamentos urbanos e comunitários; da complementaridade das atividades urbanas e rurais e da participação comunitária no

¹⁹ Participaram das discussões da Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente, conforme Relatório encaminhado à Comissão Especial: 61 associações comunitárias e populares, 4 entidades sindicais, 4 órgãos técnicos e/ou públicos, 5 entidades ecológicas, além de vereadores, deputados e representantes do Executivo (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989e).

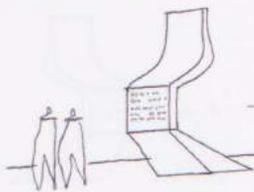
²⁰ A proposta da Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente definia o Conselho Municipal de Política Urbana como um órgão colegiado autônomo, composto por representantes do poder público e das entidades de representação dos setores organizados da sociedade (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989e).

²¹ Constituíam o planejamento urbano: plano diretor, parcelamento do solo, lei de uso e ocupação do solo, código de edificações, posturas urbanísticas (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989e).

²² Os instrumentos tributários e financeiros mencionados eram: IPTU progressivo no tempo, IPTU progressivo conforme o número de propriedades do mesmo proprietário, taxas e tarifas diferenciadas, contribuição de melhoria, incentivos fiscais, fundos destinados ao desenvolvimento urbano, contribuição urbanística, taxa de urbanização e de fiscalização, alíquota diferenciada para IPTU de terrenos indivisos (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989e).

²³ Os instrumentos jurídicos mencionados eram: desapropriação por interesse social ou utilidade pública; servidão administrativa; inventário, registro e tombamento; direito real de concessão de uso; transferência do direito de construir; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; requisição urbanística; reurbanização consorciada, usucapião especial (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989e).

²⁴ O Relator da Comissão Especial foi o Vereador Patrus Ananias.



Vista aérea do Complexo da Lagoinha (foto Gustavo Araújo)

planejamento e na execução de programas (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989f).

Como instrumentos de planejamento foram citados: o Plano Diretor; a legislação de parcelamento, ocupação e uso do solo, de edificações e de posturas; a legislação financeira e tributária (especialmente o IPTU progressivo e a contribuição de melhoria); a transferência do direito de construir; o parcelamento ou edificação compulsórios; a concessão do direito real de uso; a servidão administrativa; o tombamento; a desapropriação por interesse social ou utilidade pública e os fundos destinados ao desenvolvimento urbano. A seguir, foram apresentadas diretrizes a serem

observadas na promoção do desenvolvimento urbano: ordenação do crescimento da cidade; contenção da concentração urbana; indução à ocupação do solo ocioso ou subutilizado; adensamento condicionado à disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários; urbanização, regularização e titulação das áreas ocupadas por população de baixa renda; proteção e recuperação de meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural; garantia de acessibilidade ao portador de deficiência (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989f).

Os artigos seguintes detalharam o que deveria ser previsto no Plano Diretor e apresentaram um sucinto regramento

sobre a transferência do direito de construir.

Tratando-se de realização da reforma urbana, o Anteprojeto mostrou-se bem mais tímido do que a proposta apresentada pela Comissão Temática de Política Urbana, embora representasse importantes avanços na direção da democratização do espaço urbano.

A ele, foram apresentadas 776 emendas, várias delas incidindo sobre dispositivos constantes da Seção referente à política urbana, muitas tentando inserir propostas da Comissão Temática de Política Urbana não contempladas no texto do Anteprojeto. Apesar das emendas, ao se comparar o Anteprojeto e o Projeto, observa-se que foram míni-



mas as alterações feitas ao primeiro na Seção referente à política urbana (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989g).

Publicado o Projeto, em primeiro turno foram apresentadas 554 emendas, das quais 15 foram de iniciativa popular²⁵. Todos os vereadores, sem exceção, foram autores de emendas (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990a).

Entre as emendas populares apresentadas, cabe destacar uma delas, coordenada conjuntamente pela Associação dos Moradores de Aluguel de Belo Horizonte - AMABEL -, Articulação Nacional do Solo Urbano - ANSUR - e Federação das Associações dos Moradores de Bairros, Vilas e Favelas de Belo Horizonte - FAMOBH -, que reescreveu toda a Seção que trata da política urbana. Embora, em muitos pontos, a proposta apenas atribuía uma nova redação a vários dispositivos já tratados no Projeto, trazia algumas novidades como: o imposto sobre a valorização imobiliária; o direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos; a participação, com poderes deliberativos, da sociedade civil organizada, no planejamento e na execução da política urbana, e das comunidades interessadas, quando a execução de alguma medida pudesse atingi-las diretamente; a obrigatoriedade de elaboração de relatório de

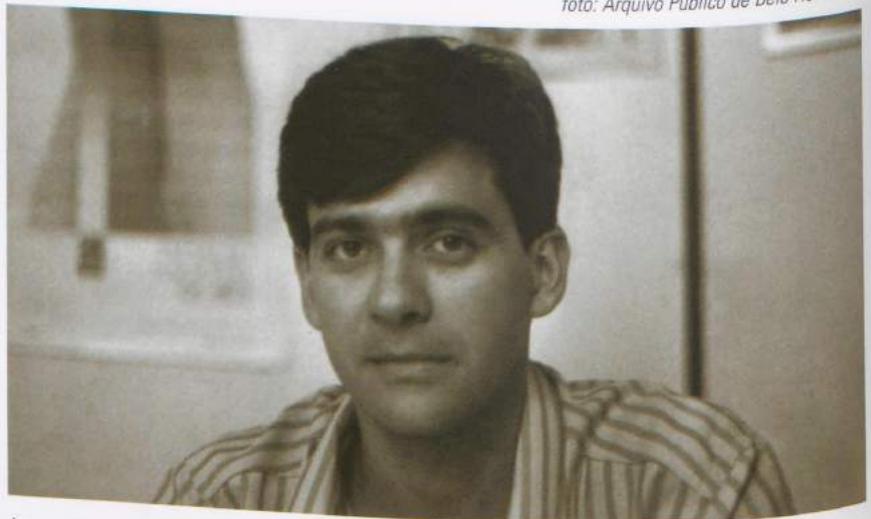


foto: Arquivo Público de Belo Horizonte

impacto ambiental e social, quando alguma obra ou atividade ameaçasse a saúde ou o bem-estar da população ou quando potencialmente pudesse causar degradação ao meio ambiente (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990b).

"Um parlamento engajado e envolvido com os dilemas urbanos pareceu nascer. Ao mesmo tempo, o sonho de construção de uma cidade mais democrática começou a ganhar forma."

Em segundo turno, mais 116 emendas foram apresentadas. Comparando-se o texto do Projeto com o texto aprovado e atualmente em vigor²⁶ observam-se pequenas inserções. Entre essas, merece destaque a previsão contida no art. 187, que determina que "o município, sobre toda edificação cuja implan-

tação resultar em coeficiente de aproveitamento do terreno superior a índice estabelecido em lei, deverá receber contrapartida correspondente à concessão do direito de criação do solo" (BELO HORIZONTE, 1990). Também vale salientar o art. 189, que define que "as diretrizes e metas do plano diretor devem estar ajustadas às definições para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, especialmente no que se refere às funções públicas de interesse comum metropolitano" (BELO HORIZONTE, 1990). Tais previsões ainda hoje se limitam ao texto. Os desdobramentos necessários para a sua efetividade encontram empecilhos nos interesses do mercado imobiliário, no caso da primeira; e no próprio municipalismo, no caso da segunda. Outro ponto acrescentado diz respeito à definição das áreas de preservação ambiental e ao detalhamento da trans-

²⁵ As emendas populares foram lideradas por diversos movimentos sociais e associações comunitárias: Movimento Negro, Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Federação das Associações dos Moradores de Bairros, Vilas e Favelas de Belo Horizonte - FAMOBH -, Associação de Apoio às Creches Comunitárias, Movimento Popular da Mulher, Associação Mineira de Paraplégicos e Associação dos Produtores de Sabão do Aglomerado do Morro das Pedras. Algumas emendas resultaram em união de dois ou mais desses grupos (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1990b).

²⁶ Vale ressaltar que o art. 191 da Lei Orgânica, referente à transferência do direito de construir, foi alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 5, de 22/2/94. Tal Emenda, entre outras modificações ao instrumento, estabeleceu o limite máximo de recepção da transferência do direito de construir.

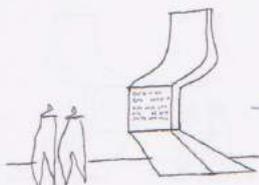


foto: Arquivo Público de Belo Horizonte



ferência do direito de construir (BELO HORIZONTE, 1990).

A respeito do planejamento urbano, pode-se concluir que a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, em relação à Constituição Federal, trouxe alguns avanços que, posteriormente, vieram a nortear o Plano Diretor Municipal.

Além dos avanços alcançados juridicamente, a análise do processo evidencia um momento de grande riqueza para o Legislativo Municipal e para o planejamento urbano em Belo Horizonte. Um parlamento engajado e envolvido com os dilemas urbanos pareceu nascer. Ao mesmo tempo, o sonho de construção de uma cidade mais democrática começou a ganhar forma. Nesse sentido, João Bosco Senra destaca:

A Lei Orgânica inaugurou na Câmara Municipal de Belo Horizonte um processo mais democrático de participação. Além de seus avanços, de seus artigos, de seu conteúdo, ela chamou a população para debater a cidade" (SENRA, 2007).

Igualmente, a Vereadora Neusinha Santos, na época Coordenadora da Comissão Temática de Habitação, ao ser entrevistada, destaca que:

Todo o processo de elaboração da Lei Orgânica, pelo próprio momento em que se dava, em um ambiente nacional de esperança na redemocratização recém-conquistada, ensejou uma grande eferescência de ideias e uma enorme vontade de transformação da sociedade (SANTOS, 2008).

Pluralidade e diversidade, discussão e exposição, tentativa de redefinição da representação e de resgate da política são experiências percebidas no processo de discussão e elaboração da Lei Orgânica em Belo Horizonte.

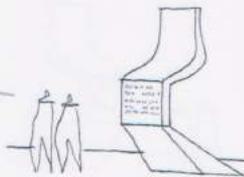
Considerações finais

O processo de (re)democratização, que ganha força no País, a partir de meados dos anos 80, descortina novos cenários para o Poder Legislativo, principalmente municipal, e para o planeja-

mento urbano. Consequentemente, ambos passam a assumir novas responsabilidades democráticas. O primeiro, por configurar-se essencialmente como espaço de realização da democracia política, carrega a incumbência de promover o debate de forma aberta, transparente e inclusiva. O segundo, por caracterizar-se como instrumento de mudança e de promoção da democracia social, tem a responsabilidade de comprometer-se com os ideais de reforma urbana e de garantir-lhes efetividade.

Conquistas significativas foram empreendidas na Lei Orgânica no que se refere à política urbana e foram, posteriormente, reforçadas pelo Plano Diretor e pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte. A Câmara Municipal de Belo Horizonte teve um papel importante na discussão e na elaboração de todos esses documentos legais. Portanto, essas experiências, ainda que pontuais, marcam positivamente a história do planejamento urbano e do Parlamento em Belo Horizonte.

Pode-se, porém, notar as dificuldades do Poder Legislativo e do planejamento urbano perante a responsabilidade de contribuir para o processo de construção da democracia política e social. Assim, se alguns avanços democráticos foram obtidos na discussão das questões urbanas e na forma de funcionamento do Poder Legislativo, estes se mostram limitados por permanências. A efetivação da reforma urbana pela via do planejamento urbano, que privilegiava, por sua vez, o Plano Diretor, é uma construção desafiadora e para-



doxal. Não é tarefa simples romper com interesses bem articulados e ideias introjetadas na sociedade e no imaginário coletivo, como o direito irrestrito à propriedade. Assim, observam-se, na discussão da Lei Orgânica, os obstáculos à instituição da outorga onerosa do direito de construir e do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e seus desdobramentos, em uma clara demonstração dos interesses contrários à aplicação do princípio da função social da propriedade. Vinte anos depois e após várias tentativas ainda não foi possível instituir tais instrumentos em Belo Horizonte.

Por sua vez, a democracia representativa padece de problemas estruturais. Ao representar a sociedade, o Parlamento acaba refletindo suas assimetrias e distorções e contribuindo para cristalizá-las. Soma-se a isso, a permanência de uma forma restrita de compreender-se a política, reduzindo-a, quando muito, à simples negociação e

gestão de conflitos previamente instituídos.

Quanto aos princípios, diretrizes e instrumentos estabelecidos na Lei Orgânica com a finalidade de possibilitar um espaço urbano mais democrático deve-se avaliar o quanto foram capazes de desdobrar-se em conquistas mais efetivas. Cabe ponderar que instrumentos jurídicos, por mais avançados e virtuosos, são insuficientes para promover alterações profundas em uma cultura política enraizada em velhos princípios de interpretação legal. Isso significa que se os instrumentos estabelecidos pela Constituição de 1988 e pela Lei Orgânica não estiverem submetidos a um novo marco conceitual, serão utilizados para atender a interesses bem diferentes, provavelmente contrários, aos pretendidos com a sua incorporação no universo jurídico.

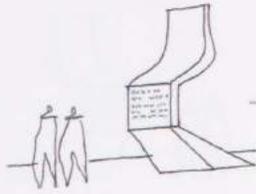
Diante de todas essas limitações, resta a certeza de que a mobilização e a luta pela reforma urbana estão longe de

chegar ao fim. Avanços legais conquistados são apenas o começo de novas batalhas. Também se evidencia a necessidade permanente de o Poder Legislativo repensar suas práticas democráticas e refletir criticamente sobre as experiências já vividas. A discussão da Lei Orgânica revela, porém, que movimentos que consigam aglutinar segmentos sociais diversos em uma luta comum são alternativas para o fortalecimento da democracia e fundamentais para a constituição de uma sociedade civil com potencial para interferir no Estado e na economia.

Referências Bibliográficas:

- BELO HORIZONTE, Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, 1990.
- BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Resolução nº 1.291, de 25 de setembro de 1989. "Dispõe, em Regimento Interno, sobre o processo legislativo especial da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte". Belo Horizonte, 1989a.





CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE.
Deliberação nº 01, de 3 de outubro de 1989.

"Contêm o Regimento Interno da Comissão Especial da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte". Belo Horizonte, 1989b.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE.
Cópias de atas - Processo de tramitação da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1989c.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE.
Propostas e sugestões às Comissões (Livros 1 a 7) Processo de tramitação da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1989d.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE.
Relatórios finais do Anteprojeto da Lei Orgânica - Processo de tramitação da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1989e.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE.
Anteprojeto da Lei Orgânica de Belo Horizonte - Processo de tramitação da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1989f.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE.
Emendas ao Anteprojeto e ao Projeto da Lei Orgânica - Processo de tramitação da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1989g.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE.

Projeto da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1990a.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE.
Emendas populares ao Projeto da Lei Orgânica (Livros 1 a 7) - Processo de tramitação da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1990b.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. In: Cadernos do IPPUR, ano XI, nº 1 e 2. Rio de Janeiro, 1997, p. 79-111.

_____. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs.). Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003, p. 27-51.

COSTA, Geraldo Magela. A atual política urbana brasileira e suas possíveis contribuições à produção de um ambiente construído democrático - o caso do Plano Diretor de Belo Horizonte. In: 13th Bartlett International Summer School, PROCEEDINGS. Estratégias democráticas para a produção do ambiente construído. São Paulo: BISS Organising Committee; Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1991, p. 112-123.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. A reforma urbana e a busca da cidadania. In: Indicador, nº 27. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais,

1988, p. 889-893.

GRAZIA, Grazia de. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs.). Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003, p. 53-70.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: limites e possibilidades de uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (org.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p. 309-325.

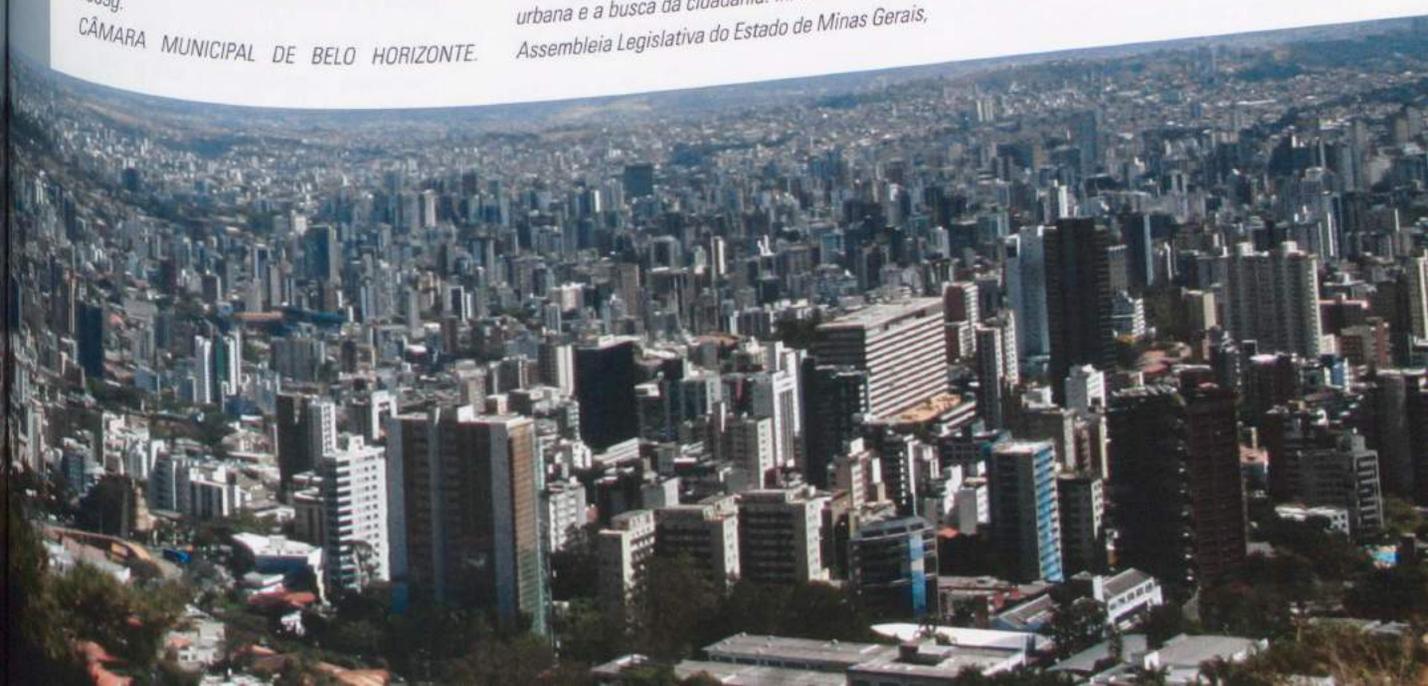
_____. Brasil 2000: qual planejamento? In: Cadernos do IPPUR, ano XI, nº 1 e 2. Rio de Janeiro, 1997, p. 113-130.

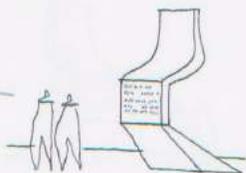
MATTOS, Liana Portilho. A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Temas & Ideias Editora, 2003.

Entrevistas

SANTOS, Neusinha (Vereadora pelo Partido dos Trabalhadores - PT). Belo Horizonte, março de 2008. Entrevista, por escrito, concedida a Patrícia Garcia Gonçalves.

SENRA, João Bosco. Belo Horizonte, outubro de 2007. 1 fita cassete (40 min.). Entrevista concedida a Patrícia Garcia Gonçalves.





A democracia em Belo Horizonte: discutindo a relação entre representação e participação

Henrique Gomes de Miranda

Consultor Legislativo

Mas penso que a centralização administrativa [dos interesses municipais] serve somente para enfraquecer os povos que a ela se submetem, pois ela tende, constantemente, a diminuir entre eles o espírito de cidadania. É verdade que a centralização consegue reunir em determinada época e em um dado lugar todas as forças disponíveis da nação, mas impede a reprodução destas forças. Ela faz a nação triunfar no dia do combate e diminui o seu poder com o passar do tempo. Ela pode, portanto, contribuir admiravelmente para a grandeza efêmera de um homem, mas de forma alguma para a prosperidade permanente de um povo. (Alexis de Tocqueville. Democracia na América, 1835)

Alguns pressupostos democráticos

O trecho acima compõe uma bela defesa da "descentralização administrativa" (ou político-administrativa, traduzindo nos termos constitucionalistas atuais) e de seus efeitos democrati-

zantes, fomentadores da ação popular no processo político. É interessante notar como um texto de reflexão política, publicado em 1835, há mais de 150 anos, no alvorecer da democracia moderna, possui forte relação com outro texto, esse legal, promulgado precisamente em 21 de março de 1990, a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte - LOMBH. A título de ilustração inicial, leiamos o preâmbulo dessa Lei, verdadeira encarnação do espírito democrático habilmente anunciado por Tocqueville:

"Nós, representantes do povo de Belo Horizonte, investidos pela Constituição da República na atribuição de elaborar a lei basilar da ordem municipal autônoma e democrática, que, fundada no império de justiça social e na participação direta da sociedade civil, instrumentalize a descentralização e a desconcentração do poder político, como forma de assegurar ao cidadão o controle do seu exercício, o acesso de todos à cidadania

foto: Rodrigo Oliveira



plena e a convivência em uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Lei Orgânica:" (grifo meu).

Embora separados por mais de um século e meio e por todas as diferenças históricas decorrentes, podemos argumentar que, em última instância, ambos os textos foram escritos num mesmo grande contexto. Trata-se do contexto moderno, em que a democracia avança progressivamente, embora esse avanço não seja linear, mas com recuos autoritários, pois, afinal, a história humana é complexa e pode correr em várias direções.



Quadro 1

Ondas de Democratização	Período	Ondas Reversas	Período
Primeira onda (longa)	1828-1926	Primeira onda	1922-1942
Segunda onda (curta)	1943-1962	Segunda onda	1958-1975
Terceira onda	1974...

O mundo moderno foi marcado por ondas de democratização, contra as quais abateram ondas reversas de autoritarismo, em diversos países, conforme o quadro 1¹.

Não cabe, neste ensaio, uma análise dos avanços e recuos da democracia no mundo moderno, mas dos desafios e possibilidades para o aprofundamento da redemocratização recente, desencadeada mundialmente pela Revolução dos Cravos em Portugal, 1974, e, nacionalmente, pela transição "lenta, gradual e segura", que, embora negociada, culminou, em 1988, na Constituição mais democrática da história republicana, ao consagrar o sufrágio universal pela extensão do direito de voto aos analfabetos e prever uma ampla infraestrutura institucional de participação popular, a qual foi ampliada, no caso do Município de Belo Horizonte, pela promulgação da LOMBH em 1990.

Em que pese o regime militar de restrição política (1964-1984), a sociedade brasileira não se engessou, continuou a sua modernização, apesar de conservadora e pouco inclusiva, o que aprofundou as contradições do próprio regime autoritário, contribuindo, portanto, para o seu fim e culminando no processo de discussão e votação da Constituição de 1988.

Muito embora a Constituição de 1988 represente o grande divisor de águas nas relações entre Estado e sociedade no Brasil, foi a LOMBH que explicitou os instrumentos de participação que alçaram o Município como grande referência nacional e mundial em democracia participativa. Adicionados ao plebiscito, ao referendo e à iniciativa popular de lei, esses instrumentos de participação direta configuram-se em torno da "participação na administração pública" e da "ação fiscalizadora sobre a administração pública", inicialmente, por meio das "instâncias populares", conforme previsto pelo art. 2º da LOMBH. Posteriormente, essas instituições genéricas desenvolveram contornos mais precisos no Orçamento Participativo, nos Conselhos Comunitários e nos Conselhos Gestores, fortemente vinculados à ideia de descentralização e desconcentração administrativa, bem como de compartilhamento das deliberações municipais entre agentes estatais e sociais.

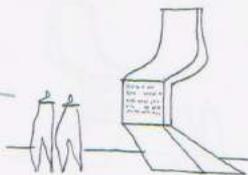
A democracia brasileira, portanto, ao avançar, renova-se, e seus avanços não se dão apenas contra as ameaças de autoritarismo, mas, principalmente, na inovação de suas próprias instituições, combinando seus elementos de representação e participação. A representa-

ção possibilitou a vigência da democracia na sociedade moderna, marcada pela complexidade e diferenciação, constituída por milhões de pessoas e atravessada por múltiplas clivagens (regionais, sócioeconômicas, religiosas, de gênero, raça, etnia, entre outras). As sociedades modernas, portanto, não se sustentam exclusivamente na democracia direta, como acontecia na polis grega. Basta imaginar a dificuldade de se reunir em assembleia toda a população do Município de Belo Horizonte na Praça Sete para que todos discutam e decidam acerca de todas as questões coletivas. Além dessa dificuldade operacional, o cidadão total é outra face ameaçadora do Estado total, pois "a redução de todos os interesses humanos aos interesses da polis, a politização integral do homem, (...) a completa eliminação da esfera privada na esfera pública" é a destruição da "democracia liberal" pela "democracia totalitária", deformando as liberdades civis e políticas, aviltando a capacidade de prosperidade do ser humano².

Este ensaio tem como objetivo argumentar que, embora a democracia representativa seja a forma mais viável pela qual os povos modernos organizam o seu poder político, ela pode e deve ser fortalecida pela democracia participativa. Tal argumento será demonstrado por meio de alguns estudos de caso acerca da democracia participativa no Município de Belo

¹ Quadro construído com base na referência: HUNTINGTON, Samuel. A Terceira Onda: A democratização no final do século XX.

² BOBBIO, Norberto. Democracia Representativa e Democracia Direta. In: O Futuro da Democracia, p. 55.



Horizonte e da implementação de "instituições híbridas", que "envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e sociais"³. Posteriormente, defender-se-á que o fortalecimento da Câmara Municipal de Belo Horizonte – CMBH – nas suas relações com a Prefeitura deve se desenvolver, inclusive, pela institucionalização de novos canais de participação no processo legislativo, pelos quais os cidadãos não apenas vocalizam as suas demandas (como no modelo de oitiva da audiência pública, previsto no § 2º do art. 48 do Regimento Interno da CMBH), mas também são incentivados pelo desenho institucional a discutir-las num processo mais interativo, rumo a um consenso possível referente a marcos regulatórios do Município. Em consonância com esse raciocínio, este ensaio parte do seguinte pressuposto teórico e prático, enunciado pela professora Fátima Anastasia:

O desafio com que se defrontam, hoje, a teoria e prática da democracia é o de transformá-la em jogo interativo, jogado em contextos decisórios contínuos e em múltiplas arenas. (ANASTASIA, 2002)⁴

Entende-se também que o processo de descentralização do poder político pela organização federativa do Estado brasileiro constitui-se num requisito importante para que se aprofunde a democracia brasileira pela experiência

participativa local, que pode propiciar mecanismos institucionais mais interativos (entre os cidadãos e entre estes e as comissões parlamentares e vereadores), em contextos contínuos de decisão (o que requer a articulação desses contextos no planejamento municipal) e em diversas arenas (os cidadãos interagem com seus representantes não apenas na arena eleitoral, mas entre as eleições; não apenas na arena administrativa, mas também na arena parlamentar, de forma institucionalizada).

"...embora a democracia representativa seja a forma mais viável pela qual os povos modernos organizam o seu poder político, ela pode e deve ser fortalecida pela democracia participativa."

A seguir, serão apresentados alguns estudos sobre a democracia participativa no Brasil e em Belo Horizonte, diferenciando as variedades de "instituições participativas" e seus efeitos na gestão municipal. Posteriormente, analisar-se-á o significativo processo de desenvolvimento institucional da CMBH, argumentando a importância de se institucionalizar em mecanismos de participação na arena parlamentar, como forma de permitir aos cidadãos organizados vocalizar suas demandas e pontos de vista em um processo interativo, exercendo um papel maior no processo legislativo e complementando as intransferíveis atribuições dos ve-

readores, que, reunidos em comissão, assessorados tecnicamente, terão sua base informacional ampliada para a deliberação política cada vez mais efetiva e representativa.

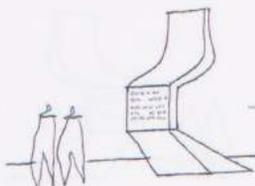
A infraestrutura institucional de participação popular no Brasil: sua interiorização em Belo Horizonte e seus efeitos na gestão do Município

Primeiramente, vale reproduzir o amplo quadro institucional de participação política no Brasil, traçado pelo professor Leonardo Avritzer, para, em seguida, analisar a forma como ele se interiorizou no Município de Belo Horizonte:

"O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda (...), em um dos países com o maior número de práticas participativas. O surgimento do orçamento participativo em Porto Alegre despertou atenção de atores do norte e do sul sobre as novas formas de participação geradas pela democratização brasileira (...). Ao mesmo tempo em que o orçamento participativo surgiu em Porto Alegre e se estendeu para mais de 170 cidades (...) surgiram também duas outras formas adicionais de participação no Brasil democrático resultantes do processo constituinte e

³ AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia Participação e Instituições Híbridas. In: "Teoria & Sociedade". Número Especial. Belo Horizonte: Ed. UFMG, março, 2005, p. 16.

⁴ ANASTASIA, Maria de Fátima. Teoria Democrática e o Novo Institucionalismo. Caderno de Ciências Social, Nº 11, v. 8. Belo Horizonte, dez. 2002, p. 31.



sua posterior regulamentação. Os conselhos de políticas surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) e, como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo constituinte e sua regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade, começaram a proliferar durante a última década os assim chamados “Planos Diretores Municipais”. Estes últimos se tornaram obrigatórios em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes. Assim, temos hoje no país o que podemos denominar de uma infra-estrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho”. (AVRITZER, 2008 - grifo meu)⁵

Tendo em mente a variedade de “instituições participativas” que compõem a infraestrutura institucional de participação no Brasil, Avritzer propõe o seguinte conceito geral, a fim de identificá-las por um denominador comum: “Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos da sociedade civil na deliberação sobre políticas”⁶. Basicamente, essas “instituições participativas” podem ser diferenciadas por três desenhos institucionais, argumenta Avritzer:

1º – O desenho institucional “de baixo para cima”: neste, há livre entrada de todos os cidadãos no processo participativo e as instâncias participativas de decisão são constituídas de “baixo para cima” (por exemplo, a população elege delegados e conselheiros para deliberação). Entretanto, como ressalva o próprio Avritzer, afirmar que esse desenho se assenta mais na participação mais ampliada não significa minimizar a iniciativa do Estado em implantar tal instituição participativa, cujo exemplo maior é o Orçamento Participativo.

2º – O desenho institucional de partilha de poder: neste formato, o poder de decisão é partilhado através da constituição de uma instituição em que agentes estatais e da sociedade civil participam simultaneamente. Esse tipo de instituição representativa é exemplificado pelos conselhos de políticas setoriais.

3º – O desenho institucional de ratificação pública: neste último desenho, os agentes da sociedade civil são chamados a referendar publicamente o processo decisório, do qual não participam desde o início. Trata-se aqui da experiência dos Planos Diretores Municipais.⁷

Entretanto, o sucesso da instituição participativa não diz respeito ao seu desenho institucional somente, mas à

“maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (AVRITZER, 2008)⁸. Veremos a seguir as conclusões de Avritzer quanto ao desempenho dessas instituições participativas em estudo comparativo nas cidades de Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre e Salvador. Posteriormente, analisaremos mais especificamente o Orçamento Participativo e os Conselhos Municipais de Belo Horizonte.

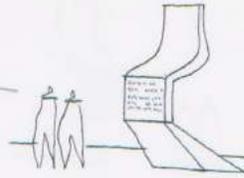
Primeiramente, no que diz respeito ao Orçamento Participativo – OP –, como desenho institucional “de baixo para cima”, Avritzer argumenta que a experiência mais exitosa é a de Porto Alegre. Nesse Município, o desenho institucional aberto e democrático do OP foi potencializado pela tradição organizativa da sociedade porto-alegrense, especialmente, os movimentos comunitários, ainda nos anos 1950, e pela vontade política de potencializar tal mecanismo de participação. O ingresso de importantes lideranças comunitárias na Prefeitura e a sua integração à Coordenação de Relações Comunitárias (CRC) permitiram que se concretizasse o OP a partir das regiões. Houve, então, um forte encontro entre sociedade civil e sociedade política, que fomentou o desenho institucional do OP porto-alegrense.

⁵ AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Revista Opinião Pública. Campinas. Nº 1, vol. 14, junho, 2008, p. 44.

⁶ AVRITZER, Leonardo. Opus cit., p. 45.

⁷ Avritzer entende que a participação da população nas audiências públicas realizadas para discutir o Plano Diretor não ocorre no seu processo de elaboração, como estabelece a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, no inciso I do § 4º do art. 40. Tal participação realiza-se, segundo pesquisas de Avritzer, na ratificação pública do referido Plano, não na sua elaboração.

⁸ AVRITZER, Leonardo. Opus cit., p. 47.



O caso do OP de Belo Horizonte, segundo Avritzer, não foi muito diferente do caso de Porto Alegre, embora tenha-se desenvolvido com pouco menos de dinamismo institucional. Primeiro, a formação de movimentos comunitários fortes em Belo Horizonte foi posterior à de Porto Alegre, mobilizados no começo da redemocratização brasileira, na segunda metade da década de 1970. Embora as forças políticas que inicialmente lançaram o OP, congregadas no Partido dos Trabalhadores – PT, chegassem à Prefeitura de Belo Horizonte em 1993, dentro do PT belo-horizontino não havia um consenso tão forte como havia no PT porto-alegrense, quanto a mecanismos participativos de governo⁹. O OP de Belo Horizonte, embora tenha resultado num desenho institucional um pouco mais fraco (mais centralizado pelo Estado) do que o de Porto Alegre, foi, entretanto, muito exitoso no seu aspecto distributivo. Ainda comparando o OP belo-horizontino com o porto-alegrense, os autores Neimar Duarte Azevedo e Maria Auxiliadora Gomes argumentam que a ausência de um Conselho do Orçamento Participativo no desenho institucional de Belo Horizonte diminui a autonomia do cidadão na coordenação do OP, aumentando o controle pelo Executivo, encarregado por sua coordenação. Por outro lado, Belo Horizonte tem o mérito

de descentralizar o processo decisório do OP Regional e de inseri-lo no planejamento do Município, como veremos mais adiante¹⁰.

Para fins de constatação geral pelo método comparativo, Avritzer analisa o OP em São Paulo, que teve, basicamente, três características. Primeiro, seguiu uma lógica de organização muito próxima à do OP de Porto Alegre, com a realização de assembleias regionais e a eleição de um conselho. Entretanto, e essa é a segunda característica, o OP teve baixa importância política na administração Marta Suplicy, não sendo integrado de forma significativa no planejamento maior do Município, como foi em Belo Horizonte, ficando a cargo de um grupo mais especializado na participação política, porém relativamente isolado na admi-

nistração. Terceiro, o OP em São Paulo não se constituiu como principal forma de redistribuição de bens públicos para a população pobre da Cidade, sendo-lhe destinados investimentos muito inferiores, quando comparados com outras políticas redistributivas (como bolsas para a população carente). Por outro lado, a sociedade civil em São Paulo não foi suficientemente forte em toda a Cidade para que o OP se tornasse a principal política redistributiva¹¹. Tal estudo comparativo do OP em Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo, permite Avritzer confirmar a seguinte tese: "(...) se o OP é uma política participativa fortemente democratizante, ele também é uma política participativa fortemente dependente da vontade do governante"¹². Tal constatação é atenuada ou agravada,

Tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos - (quadro 2)¹³

Tipo de desenho	Orçamento Participativo Desenho de baixo para cima	Conselho de políticas Desenho de partilha	Plano Diretor Municipal Desenho de ratificação pública
Capacidade democratizante	Alta	Média	Baixa
Relação entre Efetividade e Dependência do Sistema Político	Alta	Média	Baixa

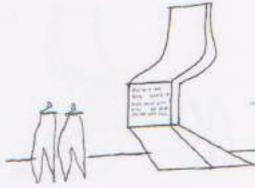
⁹ É importante ressaltar que, a partir de 1997, há uma tendência à pluralização do OP no universo partidário, bem como à expansão do OP a outros municípios, embora concentrados nas regiões sul e sudeste, e. AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Maria de Fátima (orgs.). Reforma Política no Brasil. Ed. UFMG, 2006, p. 40.

¹⁰ AZEVEDO, Neimar Duarte; GOMES, Maria Auxiliadora. Um balanço da literatura sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte: avanços e desafios, p. 80 e 81. In: AZEVEDO, Sérgio de; NABUCO, Ana Luiza (orgs.); JACINTO, Claudinéia (colaboradora). "Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte". Belo Horizonte: Ed. Leitura, 2008.

¹¹ AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Revista Opinião Pública. Campinas. N° 1, vol. 14, junho 2008, p. 51-52.

¹² AVRITZER, Leonardo. Opus cit., p. 52.

¹³ Fonte: AVRITZER, Leonardo. Opus cit., p. 60.



respectivamente, pela alta ou baixa organização da sociedade civil.

No que diz respeito aos outros dois desenhos institucionais de instituições participativas, o de "partilha de poder" e o de "ratificação pública", Avritzer afirma que eles tendem a ser exitosos onde o desenho "de baixo para cima" também o for, como evidência o caso de Porto Alegre e Belo Horizonte. Cabe mencionar, no entanto, a efetividade desses desenhos de "partilha de poder" (conselhos de políticas setoriais) e os de "ratificação pública" (Planos Diretores Municipais): embora menos democratizantes e redistributivistas, possuem menor dependência do sistema político, sendo, portanto, mais efetivos na ausência de uma sociedade civil forte ou contra a vontade da sociedade política. Os casos de "ratificação pública" são os mais efetivos, quando há necessidade de controle do Ministério Público ou do Judiciário para a manutenção das formas de participação previstas na Lei Federal nº 10257/01 (Estatuto da Cidade), argumenta Avritzer com base na experiência do Plano Diretor do Município de Salvador¹⁴. Avritzer, então, propõe uma tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos, conforme apresentado no quadro 2.

Portanto, a tipologia construída por Avritzer indica que a capacidade democratizante não é o único requisito para que a "instituição participativa" seja efetivada. Há de se considerar

também o grau de dependência desse desenho institucional, com relação ao sistema político municipal, à vontade política dos governantes de efetivá-lo. Embora o Orçamento Participativo seja a instituição mais democratizante e redistributivista, é também a que maior depende da vontade política dos governos municipais, devido à sua baixa positividade no ordenamento jurídico brasileiro. Por outro lado, no caso em que houver oposição do governo à par-

ticipação popular, os conselhos de políticas setoriais e os mecanismos participativos da elaboração (ou ratificação) dos Planos Diretores Municipais são mais suscetíveis ao controle social e judiciário respectivamente, devido a garantias legais, embora sejam menos inclusivos e democratizantes.

A inovação institucional fundamental do Orçamento Participativo diz respeito à ampliação da participação dos cidadãos na definição dos investimen-

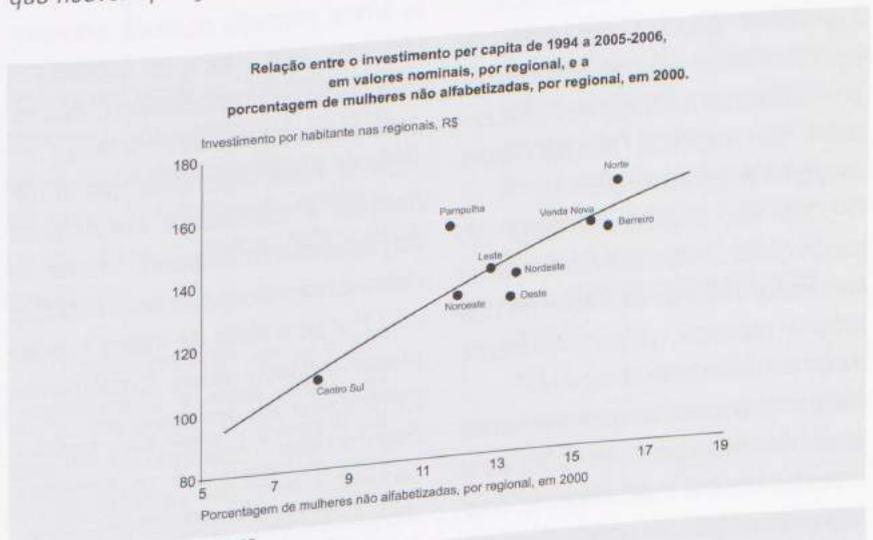


Gráfico 1 - Fonte: PIREs 2009

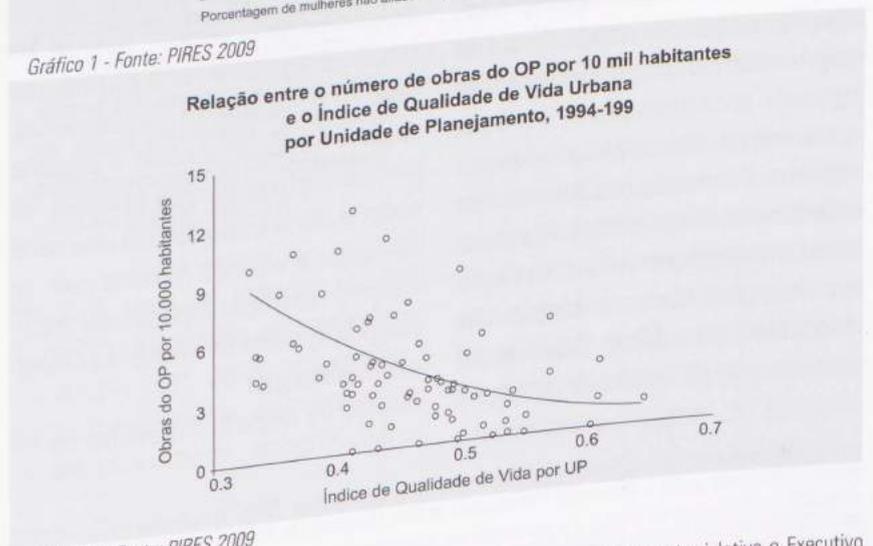


Gráfico 2 - Fonte: PIREs 2009

¹⁴ Lei nº 10.257/01, art. 40, § 4º: "No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (...)"



tos públicos (capacidade democratizante), além da inversão de prioridades tradicionais na urbanização brasileira, ou seja, a deliberação pública e a redistribuição de recursos priorizando as áreas mais carentes de infraestrutura urbana e piores condições sociais (capacidade redistributiva).

Os gráficos a seguir, construídos por Roberto Pires, ilustram esse aspecto redistributivo dos investimentos públicos aprovados nos OPs de Belo Horizonte entre 1994 e 2005-2006¹⁵. O gráfico 1 (pag. 73) evidencia que regiões de maior vulnerabilidade social (pelo critério de mulheres não alfabetizadas, por regional) recebem mais investimento por habitante.

Por sua vez, o gráfico 2 (pag. 73) mostra que as Unidades de Planejamento com menor Índice de Qualidade de Vida Urbana recebem, proporcionalmente maior quantidade de obras do OP.

No que diz respeito ao desenho institucional "de baixo para cima", nas palavras de Avritzer, o OP Regional compreende as seguintes etapas, de acordo com Azevedo e Gomes: 1ª) assembleias regionais, para prestação de contas e apresentação dos critérios a serem seguidos; 2ª) reunião nos bairros, para levantamento das propostas; 3ª) assembleias sub-regionais, para pré-seleção dos empreendimentos e eleição dos delegados para o Fórum Regional; 4ª) vistorias, para estimativa de custos; 5ª)

caravana de prioridades, para visitar todos os locais com empreendimentos pré-selecionados; 6ª) assembleia regional, para deliberação final e escolha dos representantes na comissão de fiscalização, denominada COMFORÇA (Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização)¹⁶. A única mudança significativa quanto ao processo institucional do OP Regional foi a sua periodicidade, que, até 1999, era anual, e a partir desse ano, tornou-se bienal, para não acumular empreendimentos com execução atrasada e para promover uma adequação às limitações operacionais da Prefeitura.

Roberto Pires argumenta que o OP Regional é associado a instrumentos de planejamento buscando integrar as demandas apresentadas pelos cidadãos no OP a uma visão de médio e longo prazos, evitando, assim, investimentos pulverizados em demandas pontuais e fragmentadas, conferindo ao OP uma sequência de ações voltadas para o desenvolvimento urbano. Trata-se de buscar um equilíbrio entre participação cidadã e planejamento governamental, estabelecendo, de um lado, o desenho institucional amplamente inclusivo, de outro, a sua articulação com uma série de regras e critérios técnicos para se definir a repartição espacial dos recursos do OP, tendo em mente o planejamento municipal¹⁷.

No que diz respeito aos efeitos demo-

cratizantes dos Conselhos de Políticas Setoriais, maiores questionamentos são levantados pelos estudos de caso, devido a limitações em suas capacidades de inclusão política por desigualdades subjacentes. Os Conselhos são instituições colegiadas de representação paritária entre representantes estatais e da sociedade civil. Trata-se, como vimos em Avritzer, de uma "instituição participativa de partilha de poder", cujo desenho institucional é mais restringido em termos de participação popular, embora seja mais efetivo contra um contexto político adverso, pois os Conselhos são previstos no ordenamento jurídico municipal, bem como federal (esse último vincula a transferência de recursos federais em determinadas áreas como a de saúde ao funcionamento dessas instituições no Município, como mecanismo participativo de controle e fiscalização). Maria Cristina Aires argumenta que os Conselhos constituem

espaços político-administrativos nos quais pode emergir a representação dos diferentes interesses e demandas sociais, além de significar uma possibilidade de ascensão e de poder das classes populares excluídas (AIRES, 2009)¹⁸.

Entretanto, a mesma autora problematiza as assimetrias que atravessam a participação (desigualdades de renda,

¹⁵ Os gráficos abaixo foram retirados da seguinte referência bibliográfica: PIRES, Roberto Rocha C. Participação Cidadã e Planejamento Governamental: um equilíbrio possível? Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. In: PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Revista Pensar BH. Política Social. Ano VIII, ed. n° 24, nov. 2009, p. 11.

¹⁶ AZEVEDO, Neimar Duarte; GOMES, Maria Auxiliadora. Opus cit., p. 69.

¹⁷ PIRES, Roberto Rocha C. Opus cit., p. 10-13

¹⁸ AIRES, Maria Cristina. Representação e Participação nos Conselhos Gestores de Belo Horizonte: Limites e Possibilidades da Inclusão Política. In: PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Revista Pensar BH. Política Social. Ano VIII, ed. n° 24, nov. 2009, p. 26..

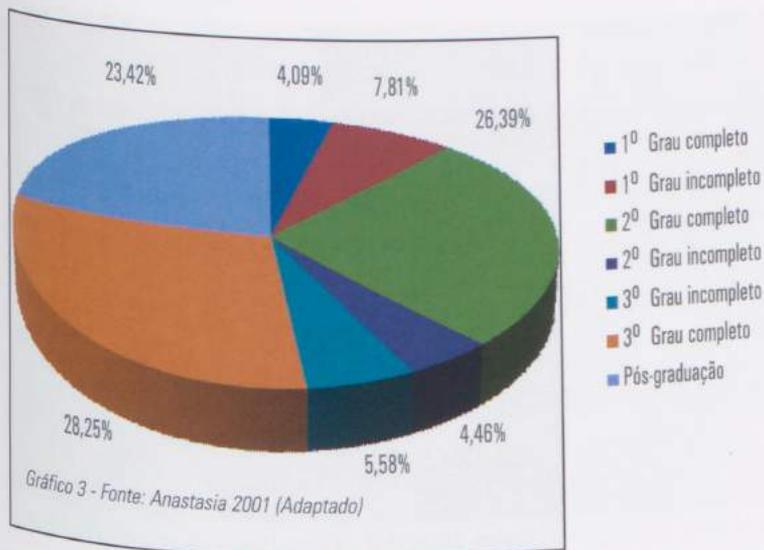
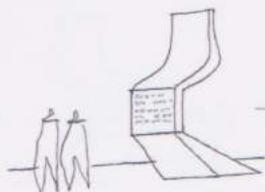


Gráfico 3 - Fonte: Anastasia 2001 (Adaptado)

escolaridade, raça, gênero) e que podem enviesar a inclusão política nos Conselhos.

Com base nos dados da pesquisa Programa Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, realizada em 2003, Aires busca traçar um perfil sociodemográfico dos conselheiros municipais de Belo Horizonte. Segundo ela, os dados indicam que o perfil dos conselheiros municipais é, de modo geral, caracterizado principalmente, por funcionários públicos (da esfera municipal, estadual e, em menor medida, federal), mas também por empregados no setor formal e apo-sentados. O nível de escolaridade dos conselheiros é elevado (mais da metade deles – 51,67% – possui, pelo menos, nível superior completo, com alta porcentagem de pós-graduados, 23,42% do total), o que pode ser visualizado no gráfico 3.

Embora os Conselhos incorporem representantes com rendas muito variadas, a renda média dos conselheiros situa-se em torno de oito salários mínimos. A partir desses e outros dados, Aires conclui que:

(...) como podemos ver pela alta escolaridade e renda média, os atores com maior capacidade de organização e presença na cena pública apresentam chances maiores de entrada nos canais participativos. Apesar dos avanços já alcançados, os atores periféricos do sistema político parecem não ser igualmente ativado.(AIRES, 2009)¹⁹.

Em que pese a importância dos Conselhos Municipais no controle e fiscalização das políticas setoriais, pretende-se ressaltar que limitações no desenvolvimento humano (como

desigualdades de escolaridade e de renda) que atravessam toda a população pode enviesar a participação nessas instâncias, inclusive, influenciando as suas decisões. Tal argumento é desenvolvido no estudo de Mônica Abranches e Sérgio de Azevedo, quando apontam, com base em dados agregados, que as posições sociais dos conselheiros influenciam as suas decisões:

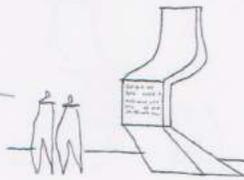
(...) as áreas (da Cidade) com maior número de contemplação pelas decisões dos diversos conselhos municipais correspondem àquelas onde moram os conselheiros que têm melhor escolaridade (nível superior e pós-graduação) e com maior índice de renda.(ABRANCHES E AZEVEDO, 2008)²⁰.

Trata-se aqui da corroboração das hipóteses clássicas de que apontam para correlações positivas entre o aumento da escolaridade e da renda e a propensão a participar das decisões coletivas.

Longe de esgotar o tema dos Conselhos e de diminuir a sua importância, ressalta-se, com essa discussão, a seguinte ideia: se a democracia promove o desenvolvimento pelo exercício das “liberdades políticas”, pela vocalização de demandas de grupos tradicionalmente à margem do processo

¹⁹ AIRES, Maria Cristina. Opus cit., p. 27.

²⁰ ABRANCHES, Mônica. AZEVEDO, Sérgio. Perfil dos conselheiros municipais e suas percepções sobre os conselhos e a cidade de Belo Horizonte, p. 40. In: AZEVEDO, Sérgio de; NABUCO, Ana Luiza (orgs.); JACINTO, Claudinéia (colaboradora). Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Ed. Leitura, 2008.



decisório e pelo incentivo aos representantes de responderem a essas demandas, ela também é restringida pelas limitações do desenvolvimento. Ressalta-se, portanto, o seguinte postulado, a ser desenvolvido na última parte deste ensaio: a fim de incrementar o desenvolvimento, constituindo-se parte integrante dele, a democracia e as "liberdades políticas" devem ser entendidas não apenas em seu caráter instrumental, ou seja, como instrumento para a vocalização de demandas. A participação popular na arena parlamentar da CMBH deve-se institucionalizar, considerando os três aspectos das liberdades políticas: 1) o "valor da liberdade em si" (como capacidade de participação política e social); 2) o "valor instrumental da liberdade" (como instrumento para aumentar o grau em que as pessoas são ouvidas, quando expressam e defendem suas reivindicações de atenção política; e 3) o "seu papel construtivo" na concretização das necessidades, na construção de proposições, do interesse público²¹. Então, o modelo de oitiva, tal como na audiência pública, não é a única referência para se formatar o mecanismo de participação, embora seja muito importante. A CMBH vem implementando algumas formas muito enriquecedoras de participação popular no processo legislativo, em que a sociedade organizada assume um papel maior na "construção" das proposições legislativas, como é notável por uma série de inovações institu-



Audiência pública realizada na Câmara Municipal de Belo Horizonte (foto Rodrigo Oliveira)

cionais, entre elas, a Comissão de Participação Popular. Outras, no entanto, que promovam, por exemplo, maior interação entre cidadãos associados, vereadores e comissões podem ser desenvolvidas em ciclos institucionalizados de debate, como será proposto a seguir.

Fortalecer a representação pela participação popular: institucionalizando mecanismos participativos no processo legislativo da Câmara Municipal de Belo Horizonte

Baseado no pressuposto democrático teórico e prático inicialmente apresentado (o desafio que se coloca à democracia é transformá-la em "jogo interativo, jogado em contextos decisórios contínuos e em múltiplas arenas"²²), este ensaio apresenta, nesta última parte, o seguinte argumento: as relações entre o Legislativo e o Executivo podem ser mais equilibradas, inclusive, pela institucionaliza-

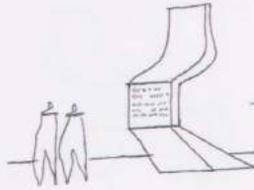
ção de mecanismos interativos de participação popular na arena parlamentar em contextos contínuos de decisão (a participação não se restringe aos momentos eleitorais, mas se realiza também entre as eleições, por meio de canais institucionalizados, não apenas na arena administrativa, mas também na arena parlamentar).

Trata-se do desafio de institucionalizar procedimentos de participação popular na arena parlamentar, que operem de forma permanente e que fortaleçam as relações entre os cidadãos, os vereadores, os partidos e as comissões nos interstícios eleitorais, o que, associado a um locus de informação técnico-científica próprio do Legislativo, pode contrabalançar a preponderância legislativa do Executivo.

Nas últimas décadas, constata-se que a CMBH vem avançando substancialmente no seu desenvolvimento institucional. Ao se comparar o Regimento Interno de 1972 (Resolução nº 259, de

²¹ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2000, p. 175.

²² ANASTASIA, Maria de Fátima. Opus cit. p. 31.



para os legisladores e para o Plenário. As comissões funcionam como 'comitês': locais especializados de discussão e deliberação sobre determinados temas, com a virtude de propiciar interações face a face entre os seus membros. Portanto, as comissões são, por excelência, os 'loci' apropriados para a promoção da interação institucionalizada e deliberativa entre representação e participação política. (ANASTASIA e NUNES, 2006)

As duas principais funções do Legislativo estão cristalizadas entre as atribuições das comissões, de acordo com o Regimento vigente: legislar, ou melhor, apreciar proposições submetidas ao seu exame (inciso I do art. 48) e acompanhar os atos da Administração pela fiscalização (incisos II e III) do art. 48). Além disso, as comissões podem promover debates e discussões com a participação da sociedade acerca de qualquer assunto compreendido no seu respectivo campo temático ou área de atividade por meio de eventos legislativos (inciso IV do art. 48). Todas essas atribuições comissionais previstas pelo Regimento vigente eram mais precárias no Regimento anterior. Além disso, a instituição das audiências públicas representa um importante passo para o controle social e institucional. Tal instrumento não existia no Regimento anterior. Segundo o § 2º do art. 48 do Regimento vigente:

"as comissões poderão realizar reunião de audiência pública com cidadão, órgãos e entidades públicas ou civis, para instruir matéria em trâmite, bem como para tratar de assunto de interesse público, atinente, exclusivamente, à sua área de atuação, mediante Requerimento de qualquer Vereador". (REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE)

No que diz respeito ao aumento da capacidade das comissões como espaços informacionais privilegiados do processo legislativo, cabe mencionar também a previsão, conforme o art. 87 do Regimento vigente, de que *"As comissões contarão com assessoramento específico e consultoria técnico-legislativa em suas respectivas áreas de competência"*. No Regimento anterior, a previsão de assessoria técnico-legislativa limitava-se à Comissão de Redação, após a aprovação da proposição pelo Plenário, de acordo com o parágrafo único do art. seu 74. Portanto, o entendimento de que a técnica legislativa não se restringe à redação formal da lei, mas relaciona-se também com a constituição de seu conteúdo material representa um instrumento importante para a diminuição da assimetria informacional no processo legislativo e para o fortalecimento das atribuições comissionais. Outro avanço significativo na relação

29 de dezembro de 1972) com o vigente (Resolução nº 1480, de 07 de dezembro de 1990), veem-se, principalmente, a criação das comissões temáticas e o fortalecimento do sistema comissional. De acordo com o Regimento Interno de 1972, em seu art. 67, funcionavam as seguintes comissões permanentes durante a Sessão Legislativa: I – de Legislação e Justiça; II – de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas; III – de Serviços Públicos Municipais; IV – de Redação. Observa-se, então, a inexistência das hoje conhecidas comissões temáticas. À Comissão de Serviços Públicos Municipais, composta por cinco dos vinte e um vereadores, competia, de acordo com o art. 76:

manifestar-se sobre toda a matéria que envolva saúde, saneamento e higiene, assistência social e previdência, obras públicas, educação, cultura e esporte, inclusive, sobre assunto atinente ao funcionalismo municipal. (REGIMENTO INTERNO DE 1972)

Observa-se, portanto, nesse Regimento anterior, uma diferença significativa com relação ao Regimento vigente: o sistema comissional era muito fraco, se entendemos que, no interior do processo legislativo, *"as comissões são as principais instâncias de deliberação"* 23.

Anastasia e Nunes argumentam que: *o sistema de comissões existe para proporcionar ganhos informacionais*

23 ANASTASIA, Maria de Fátima e NUNES, Felipe. A Reforma da Representação. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Maria de Fátima (orgs.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 25.



Audiência pública: participação popular no processo legislativo (foto Rodrigo Oliveira)

entre a CMBH e a sociedade foi o fim das reuniões secretas, que eram normatizadas pelo Regimento anterior, no Capítulo III Das Reuniões Secretas, de seu Título VI Das Reuniões. O art. 12 do Regimento vigente estabelece que "As reuniões são públicas e somente nos casos previstos na Lei Orgânica o voto é secreto".

Uma inovação institucional na CMBH de suma relevância para fortalecer a participação política no processo legislativo é a Comissão de Participação Popular. Trata-se de uma forma de compartilhamento de processos deliberativos entre agentes estatais e sociais. Compete à Comissão de Participação Popular "o recebimento e a análise material e formal de proposição sugerida por entidade associativa da sociedade civil, com exceção de partido político com representação na Câmara Municipal"²⁴.

A Resolução nº 2.054/05 estabelece procedimentos que permitam o acom-

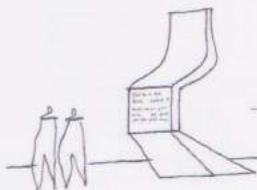
panhamento e a participação da entidade associativa quanto à sugestão de proposição apresentada. Por exemplo, na reunião em que for relatado o parecer final acerca da sugestão de proposição apresentada pela entidade, bem como em todas as reuniões convo-

"...o processo de descentralização do poder político pela organização federativa do Estado brasileiro constitui-se um requisito importante para que se aprofunde a democracia brasileira..."

çadas para apreciar esse parecer, o representante legal da entidade que apresentou a sugestão deverá ser convidado²⁵. Além disso, quando estiver em tramitação em outras comissões permanentes e no Plenário, o representante legal da entidade poderá usar da palavra para discutir a proposição decorrente de sugestão apresentada, observadas as regras regimentais²⁶.

Em que pesem esses elementos de desenvolvimento institucional do Legislativo Municipal, entende-se que desenhos institucionais mais interativos de participação popular no processo legislativo podem ser implementados. Vimos em estudos de "instituições participativas" no âmbito do Executivo que os desenhos institucionais mais democratizantes (chamados "de baixo para cima", cujo modelo mais acabado é o Orçamento Participativo) permitem uma maior inclusão de diversos atores políticos, bem como uma interatividade ampliada nos debates. As preferências e os interesses não são apenas agregados e registrados para instruir matéria legislativa em trâmite, no modelo de oitiva, mas também podem ser transformados num processo legislativo mais aberto à interação de preferências e interesses entre os cidadãos e entre estes e os vereadores e as comissões. Nessa linha de raciocínio, a professora Fátima

²⁴ Art. 3º da Resolução nº 2.054, de 12 de setembro de 2005, que "Cria a Comissão de Participação Popular na Câmara Municipal de Belo Horizonte".
²⁵ § 1º; art. 6º da Resolução nº 2.054/05.
²⁶ Art. 8º da Resolução nº 2.054/05.



Quadro 3

Demandante	Demanda	Agente	Dinâmica de interação
Base eleitoral	Demanda atomizada	Vereador/Comissão	Atendimento de demanda por voto
Grupo de interesse	Lobby	Comissão/Vereador	Confronto de recursos e preferências
Militantes partidários	Demanda ideológica	Partido/Vereador	Coesão Partidária
Poder Executivo	Programa de governo	Base parlamentar	Persuasão/Barganha
Eventos institucionais	Demanda consensual	Comissão/Vereador	Deliberação aberta

Anastasia argumenta que:

Ao serem colocados em um mesmo fórum de discussão e de deliberação, os agentes têm a oportunidade de conhecer as preferências uns dos outros, em suas diferentes naturezas e intensidades, de adquirir informações sobre recursos políticos e materiais de que dispõem os demais participantes e de envolvem-se em um processo de negociação e deliberação políticas do qual resultam tanto a explicitação dos pontos de divergência existentes, quanto à construção do consenso possível, através do confronto e do compartilhamento de argumentos, preferências e recursos. (ANASTASIA, 2001)²⁷.

Além disso, acrescenta Anastasia, os mecanismos institucionalizados de participação informam os representantes

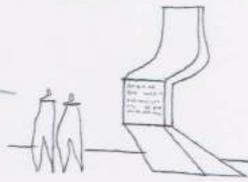
acerca das preferências dos cidadãos associados e, como se presume, altamente interessados nos temas em discussão, criando não somente outra forma de captação de demandas, diferente daquela tradicionalmente praticada entre eleitores e gabinetes, em que as demandas são mais atomizadas e dispersas, ou das atividades de lobby, que não propiciam a interação entre os grupos de interesse, mas apenas entre estes e os parlamentares.

Outros dois atores políticos importantes que levam demandas à consideração dos vereadores são os militantes partidários e, sobretudo, o Poder Executivo. Todos esses atores acima mencionados (eleitores, grupos de lobby, militantes partidários e Poder Executivo) possuem preferências próprias (que podem divergir muitas vezes) e controlam recursos distintos. No quadro acima, adaptado do artigo de Anastasia, apresenta-se uma sín-

tese da dinâmica de interação entre os legisladores e os diferentes representados que lhes encaminham demandas por meio de dinâmicas diversas de interação. Destaca-se, na última linha, a possibilidade de se incluir, na arena parlamentar, um novo tipo de demanda e uma nova dinâmica de interação pelos "eventos institucionais", cujo exemplo de desenho institucional é apresentado no quadro 3.

Portanto, baseado no estudo de Anastasia acerca da democratização do processo legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais - ALMG -, trata-se de estreitar os vínculos entre a sociedade organizada, as comissões e os vereadores e introduzir uma nova dinâmica de interação na arena parlamentar pelos "eventos institucionais" (procedimentos interativos de participação e institucionalizados em ciclos de debate entre cidadãos organizados, para a produção de consensos possíveis em matéria legislativa, especialmente, no tocante aos marcos regulatórios de políticas públicas). As demandas consensuais formatadas nos "eventos institucionais" possuem um caráter informativo e propositivo aos vereadores, incentivando, portanto, deliberações mais abertas, informadas e representativas. Trata-se de uma forma de fortalecer a democracia representativa pela participativa. Em seu estudo de caso, Anastasia afirma que tais "eventos institucionais" foram incorporados pelo

²⁷ ANASTASIA, Maria de Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano. O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001. p. 68.



Regimento Interno da ALMG, cuja reforma de 1997 criou um título próprio para institucionalizar a participação da sociedade organizada no processo legislativo, "Título VIII – Da Participação da Sociedade Civil". Entre os mecanismos, o Regimento inclui, em seu art. 209, os "seminários legislativos" e os "fóruns técnicos". A título de breve ilustração, a realização de "seminários legislativos" (em geral, para se discutir e levantar propostas sobre marcos regulatórios em temas determinados), baseia-se numa série de procedimentos que, primeiramente, permitam a elaboração de propostas (em Comissões Técnicas Interinstitucionais – CTIs – diferenciadas pelos subtemas que lhes são afetados e compostas por especialistas indicados por entidades da sociedade civil). Tais propostas são discutidas e aprimoradas em Grupos de Trabalho – GTs (constituídos por participantes indicados pelas entidades). Uma vez discutidas e emendadas pelos GTs, as propostas são remetidas às reuniões plenárias (compostas por todos os participantes do evento), nas quais são debatidas e consolidadas num documento final. Assim, a Comissão Parlamentar relacionada ao tema tratado no "seminário legislativo" pode assumir a autoria da proposição e lhe conferir-lhe adequada tramitação no processo legislativo. No evento, é constituída pelos participantes a Comissão de Representação, com a função de acompanhar a tramitação e a implementação institucional das propostas conti-

das no documento final. Por fim, esta última parte do ensaio buscou argumentar que a CMBH pode-se fortalecer ainda mais pela institucionalização de novos desenhos institucionais de interlocução com a sociedade civil, associados ao processo legislativo. Os mecanismos de participação no processo legislativo não se resumem aos consultivos, como o plebiscito, ou aos ratificatórios, como o referendo, tampouco se detém na iniciativa popular de lei, todos esses importantes meios de participação direta consagrados na Constituição da República, do Estado e na LOMBH. Um modelo democratizante de participação no processo legislativo também não se restringe ao de oitiva propiciado pela audiência pública, em que se agregam e registram as preferências e informações para fiscalização e instrução em matéria legislativa, assim como não se assenta somente no recebimento de sugestões de proposição por entidades da sociedade civil no âmbito da Comissão de Participação Popular. Todos esses elementos são muito significativos para a democratização do processo legislativo e merecem estudos específicos. Procurou-se defender, ao longo deste ensaio, que deliberações políticas abertas pressupõem desenhos institucionais que promovam não apenas a agregação e o registro de demandas, como também a interação entre os cidadãos portadores dessas demandas em ciclos institucionalizados de debate para a formatação de um consenso possível, vinculado ao pro-

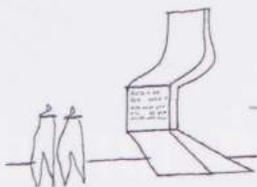
cesso legislativo. Trata-se, enfim, de fortalecer as instituições representativas municipais pelo exercício das liberdades políticas, pelo exercício da soberania popular no seio da nação, pois como disse Tocqueville:

É, no município, onde reside a força dos povos livres. (...) As instituições municipais estão para a liberdade, assim como as escolas primárias estão para a ciência; elas colocam a liberdade à vista de um povo, e o leva a apreciar o seu uso esclarecido, habitua-o a dela se servir. Sem instituições municipais uma nação pode até se dar a um governo livre, mas ela não tem o espírito da liberdade. (TOCQUEVILLE, 1835)²⁸

Referências Bibliográficas:

- ANASTASIA, Maria de Fátima. Cap. 1 Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano. "O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência". Ed. FGV. Rio de Janeiro. 2001.
- ANASTASIA, Maria de Fátima. Teoria Democrática e o Novo Institucionalismo. "Caderno de Ciências Sociais", Belo Horizonte, v. 8, n. 11, dez. 2002.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Revista "Opinião Pública". Campinas, vol. 14, nº 1, junho, 2008.
- AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Maria de Fátima (orgs.). "Reforma Política no Brasil". Ed. UFMG. Belo Horizonte. 2006.
- AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia Participação e Instituições Híbridas. In: "Teoria & Sociedade". Belo Horizonte.

28 TOCQUEVILLE, Alexis de. Nécessité d'étudier ce qui se passe dans les États particuliers avant de parler du gouvernement de l'Union. In: "De la Démocratie en Amérique". Edição Digital: http://classiques.uqac.ca/classiques/De_tocqueville_alexis/democratie_1/democratie_t1_1.pdf, p. 54.



Ed. UFMG. Número Especial, março. 2005

AZEVEDO, Sérgio de; NABUCO, Ana Luiza (orgs.);

JACINTO, Claudinéia (colaboradora). "Democracia

Participativa: a experiência de Belo Horizonte" Ed.

Leitura. Belo Horizonte, 2008.

HUNTINGTON, Samuel. "A Terceira Onda. A

redemocratização no final do século XX". Ed. Ática. 1994.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. "Revista Pensar BH. Política Social". Ano VIII, ed. nº 24, nov. 2009

SEN, Amartya. "Desenvolvimento como liberdade". Ed. Companhia das Letras. São Paulo. 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis de. "De la Démocratie en Amérique". Edição Digital: http://classiques.uqac.ca/classiques/De_tocqueville_alexis/democratie_1/democratie_t1_1.pdf

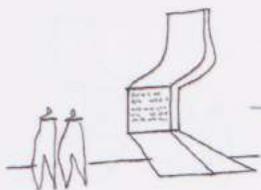


A Lei Orgânica é um divisor de águas em termos de participação popular e representação dos municípios brasileiros

texto: Gustavo Machaia e Isabela Oliveira
foto: Rodrigo Oliveira



Comemorados em março de 2010, os 20 anos da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte incentivaram a reflexão e abriram as portas para o processo de revisão e melhoria do texto.



Não são apenas vinte anos. São vinte anos de democracia, de participação, de transformação, de aprendizagem. A Belo Horizonte que viu nascer a Lei Orgânica já era uma das cidades mais importantes do País, contando com pouco mais de dois milhões de habitantes. Mas faltava-lhe a estruturação legal que lhe garantiria meios para lidar adequadamente com o crescimento, o desenvolvimento sustentável e a responsabilidade social que afloravam com a redemocratização.

Previstas na Constituição Federal de 1988, as leis orgânicas trouxeram uma série de novas responsabilidades aos mais de cinco mil municípios brasileiros, que foram considerados entes federativos pelo novo texto constitucional. Competências tributárias, reforma urbana, educação e saúde ganharam novos contornos com a ampliação da participação popular e a maior porosidade da administração pública às demandas dos cidadãos brasileiros.

Voltada para a preparação da cidade para o futuro, a "constituição" belo-horizontina, publicada em 1990, já tem idade suficiente para ser avaliada criticamente. Foi exatamente esta a tarefa do Seminário de Comemoração dos 20 anos da Lei Orgânica, organizado pela Câmara Municipal de Belo Horizonte - CMBH - e realizado no dia 22 de março de 2010. Para a Presidente da CMBH, Vereadora Luzia Ferreira (PPS), o Seminário foi um convite para avaliar-se o caminho percorrido e a percorrer. "Avançamos muito com a universalização de serviços públicos básicos, com decisões de interesse coletivo, com a participação popular", afirma.

Continuidade e avanços

Os ideais e a força transformadora do período pós-ditadura ainda permanecem ativos na Câmara Municipal de Belo Horizonte. O Vereador Henrique Braga (PSDB) representa um elo entre dois momentos separados por duas décadas. "Em 1990, participei das discussões para elaboração da Lei Orgânica, como Coordenador da Comissão de Educação, influenciando na ampliação de repasses para a Educação, de 25% para 30% da arrecadação municipal", destaca. Segundo o Vereador Sérgio Fernando (PHS), há a necessidade de atualização e revisão da Lei Orgânica, para que esta acompanhe as mudanças sociais que acontecem naturalmente ao longo do tempo. O parlamentar Alexandre Gomes (PSB) acredita que a Constituição Municipal cumpriu seu papel no que diz respeito a organizar a cidade, estabelecendo limites para a atuação dos vereadores e do Executivo. "Depois de 20 anos, os pilares da Lei Orgânica permanecem, mas a

legislação não deve ser estática, deve acompanhar o dinamismo da cidade. Por isso, ela tem sido modificada de forma cuidadosa", aponta.

Quem vive, vive no município

O cidadão, como adianta a própria etimologia da palavra, vive na cidade. É nesse espaço que constrói sua vida, sua saúde, sua família. A cidade é o plano primeiro do exercício político, da interação com os outros entes políticos e da construção da própria democracia. Cada cidade é única em suas qualidades e em seus problemas. E cada cidadão é único em sua interação com a cidade e com seus concidadãos.

"A democracia pressupõe a convivência dos diferentes, dos contrários, com diálogo, respeito e um ouvir atento, sem nos enrijecermos, mas, também, sem perdermos a fidelidade aos nossos princípios. Ou seja, uma relação dialética, acolhendo o diferente, sendo esse o pressuposto da democracia", explica o ex-Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ex-Vereador e ex-Prefeito de Belo Horizonte, Patrus Ananias, ao analisar a cidade como uma "exigência inexorável", o espaço necessário para o inevitável convívio social.

Patrus Ananias, que foi o Relator da Lei Orgânica no Município, acredita que, com as leis orgânicas, as cidades brasileiras ganharam espaço político, jurídico e administrativo, o que gerou uma série de avanços no campo dos direitos sociais. "A Lei Orgânica deu autonomia e reconhecimento jurídico ao conteúdo da Constituição de 88, no que tange a competências tributárias e reforma urbana, por exemplo, conferindo atribuições específicas ao município, não reconhecido, até então, como ente constitutivo do Estado Nacional Brasileiro".

O atual Vice-Prefeito de Belo Horizonte e ex-Vereador, Roberto Carvalho, que participou do processo de elaboração da Lei Orgânica, reforça a importância da participação popular: "A Constituição Cidadã marcou a participação popular, com conquistas no que refere a políticas públicas na área social e crescimento com distribuição de renda".

Mas há espaço para ampliação da participação popular, como defende Magna Inácio, doutora em Ciência Política, professora do Departamento de Ciência Política e Diretora do Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais. Magna Inácio acredita que é necessário promover um estreitamento entre o Legislativo e a sociedade. "A discussão proposta hoje tem como foco as possibilidades de uma maior interação entre a representação e a participação, que



é uma questão central do próprio Legislativo, para que se repense a Lei Orgânica, para que ela seja processada”.

Para a professora, a descentralização federativa, impulsionada pela Constituição Federal de 1988, e o aumento da participação popular proporcionaram um novo padrão de governança, que se reflete em mais engajamento da sociedade civil organizada na definição de políticas públicas, como são exemplos os conselhos municipais e o Orçamento Participativo.

“A participação popular ampliou-se nos últimos anos. Temos espaços dentro da esfera pública que antes não eram acessíveis à sociedade civil organizada”, apontou, no mesmo sentido de Magna Inácio, a professora Marinella Machado Araújo, Coordenadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas.

De acordo com Marinella Araújo, houve uma ampliação “quantitativa” dos espaços de interlocução entre o Poder Público e o povo, “mas talvez não tenhamos avançado tanto em termos de qualidade dessa participação popular, no sentido de garantir que as pessoas que efetivamente ali se encontram dominem e entendam o que estão falando e que percebam as consequências das decisões que sustentam”, assegura.

Constituintes belo-horizontinos

“A Lei Orgânica, aprovada em nossa época, trouxe novas linhas de conduta para a cidade. O texto foi trabalhado em conjunto pelos parlamentares, lido e relido com muito cuidado”, comenta o ex-Vereador Eugênio Parizzi, que participou da elaboração da Lei Orgânica.

Renê Pessoa, também Vereador constituinte, disse que a Constituição do Município estabeleceu a estrutura e o funcionamento dos poderes Executivo e Legislativo e, por isso, é o documento de maior relevância de Belo Horizonte.

“Nesses 20 anos, a capital tem muito o que comemorar. A Lei Maior da cidade nasceu de discussões intensas e de um amplo entendimento entre os vereadores da época, a quem o povo de Belo Horizonte tinha delegado esse poder”, destacou o ex-Vereador Otimar Bicalho.

Vereador em 1990, Márcio Cunha relembrou que a Lei Orgânica foi “um verdadeiro grito de liberdade da cidade, de ampliação de autonomia, em detrimento do poder concentrado, e de participação popular”.

Homenagem a antigos constituintes

Os vereadores à época da Legislatura 1989-1992 foram homenageados com uma reprodução em aço do monumento representativo da Lei Orgânica de Belo Horizonte, criado por Oscar Niemeyer.

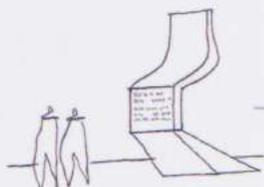


Vereadoras Luzia Ferreira e Neusinha Santos (foto: Rodrigo Oliveira)

O Senador Eduardo Azeredo (PSDB) era Vice-Prefeito de Belo Horizonte quando a Constituição do Município foi promulgada. Logo depois, assumiu o comando da Prefeitura. “Era um momento de extrema efervescência política, de valorização da cidadania e da própria cidade. O País estava mais maduro. Foram lançadas novas responsabilidades para o Município, como promover a saúde, o ensino público e o trânsito. Temos muito o que comemorar”, recorda Azeredo.

Segundo o atual Vice-Prefeito de Belo Horizonte, Roberto Carvalho (PT), a Lei Orgânica representou um avanço para a Cidade, inserindo-a na modernidade, com a participação popular e a justiça social. Patrus Ananias (PT), ex-Ministro de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foi Relator do Projeto de Lei Orgânica do Município: “Quando começamos a Legislatura havia muita desconfiança em relação ao processo de elaboração da Lei Orgânica. Mas as diferenças fazem parte do processo democrático, e as discussões foram feitas com muita transparência, lealdade e visando ao bem comum dos belo-horizontinos, independentemente das filiações partidárias”, conta Patrus.

De acordo com o ex-Ministro, um dos instrumentos que já estavam previstos na LOMBH era o Orçamento Participativo, “que hoje funciona plenamente”. Patrus destaca ainda as políticas de segurança alimentar e nutricional, assistência social e os aspectos éticos da Constituição Municipal.



O relato do Relator, 20 anos depois

"A cidade e a lei se encontram na construção do espaço comum, na busca e na fidelidade aos princípios éticos, na referência do bem comum. A cidade é uma exigência inexorável. Mais do que um desejo, o convívio é uma necessidade", dizia, em 21 de março de 1990, Patrus Ananias.

As cidades, como os sonhos, são construídas de desejos e medos. (...) De uma cidade, não aproveitamos as suas sete ou setenta e sete maravilhas, mas a resposta que dá às nossas perguntas. (CALVINO, Ítalo - As cidades invisíveis)

"Depois de muitos anos e de muitas lutas foi dado ao Município, no Brasil, o direito e o espaço necessários para fazer uma Lei Orgânica - Constituição Municipal", seguiu dizendo, em 1990, o Relator da primeira Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.

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 (...)
(CONSTITUIÇÃO FEDERAL (CF) - Art. 29)

Vinte anos depois, em evento comemorativo dos 20 anos da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte na Câmara Municipal, reforça Patrus: "A cidade é o espaço da contradição humana. Nós, humanos, suplicamos o afeto e a amizade de nossos semelhantes. Não somos nada sozinhos, mas, vivendo em conjunto, há sempre a sombra ameaçadora da opressão, da tirania, das injustiças e das desigualdades." Esse raciocínio leva-o a concluir que a democracia é um imperativo: "A democracia pressupõe a convivência dos interesses, e mais, pressupõe a convivência dos contrários. Não há democracia sem o mais absoluto respeito ao outro", resumiu.

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V - o pluralismo político.
(CONSTITUIÇÃO FEDERAL (CF) - Art. 1º)

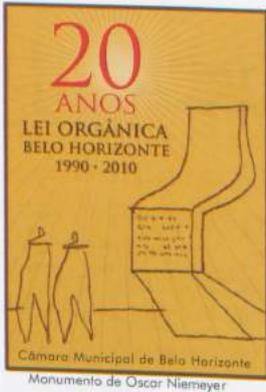
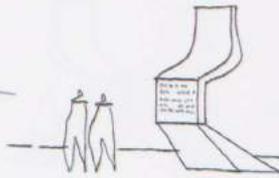
"O grande momento da construção da Lei Orgânica", comenta Patrus Ananias, "foi quando começamos a constatar que acima de nós todos [vereadores] estava o interesse superior do povo de Belo Horizonte, estava o bem comum da sociedade belo-horizontina". Patrus comentou o fato de que os vereadores da 11ª Legislatura (1989-1992) abriram mão de convicções e interesses para que fosse possível construir princípios comuns. "A Lei Orgânica foi uma construção coletiva. Nosso objetivo foi dar a Belo Horizonte uma lei à sua altura".

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.
(CONSTITUIÇÃO FEDERAL (CF) - Art. 18)

"Perpassou-me, nos limites da minha participação na Lei Orgânica, o desejo de projetar Belo Horizonte no tempo!", afirmava Patrus há 20 anos. "Penso que a Lei Orgânica foi um divisor de águas para Belo Horizonte. Foi uma lei avançada do ponto de vista das conquistas sociais, foi uma lei democrática, que abriu espaço para uma participação efetiva da sociedade", comenta, hoje, Patrus.

Uma cidade só se produz e reproduz com as marcas do urbano, da democracia e da cidadania se os sujeitos que a constroem fazem-na como obra. Uma obra na qual o valor de uso se sobrepõe ao valor de troca; na qual as liberdades individuais e coletivas são efetivamente asseguradas; na qual o respeito à igualdade se impõe, garantindo a existência das diferenças.
(CAVALEIRO, Maria Cristina - Mulheres em movimento)

O que concluiu Patrus ao relatar, em 21 de março de 1990, a Lei Orgânica de Belo Horizonte, talvez pudesse concluir hoje as perspectivas de avanço democráticos e cidadãos na capital de Minas: "No compromisso com a Lei Orgânica uma certeza: Belo Horizonte viverá! Viveremos nela!"



Democracia, participação popular e municipalismo

Em comemoração aos 20 anos da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte - LOMBH -, data simbólica para o desenvolvimento da Cidade, a Câmara Municipal de Belo Horizonte realizou, no dia 22 de março, um Seminário com a participação de personalidades políticas atuantes naquela ocasião histórica, vereadores e sociedade em geral. Além de homenagear os parlamentares da 11ª Legislatura (1989-1992), o Seminário promoveu, durante todo o dia, palestras e mesa-redonda, quando estudiosos e pesquisadores conduziram reflexões sobre democracia, participação popular e municipalismo.

Os palestrantes convidados José Nilo de Castro, advogado e Doutor em Direito Público; Magna Inácio, Doutora em Ciência Política, professora do Departamento de Ciência Política e Diretora do Centro de Estudos Legislativos da UFMG; e Marinella Machado Araújo, advogada, Doutora em Direito Público, professora adjunta e coordenadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Direito, da PUC Minas, apresentam, nos artigos a seguir, os temas discutidos com o público presente no Seminário.

O evento foi realizado em parceria com o Observatório de Políticas Urbanas da PUC/MG e o Centro de Estudos Legislativos da UFMG.

Fotos: Rodrigo Oliveira

Fotos 1 e 2:

Lançamento do selo postal comemorativo pelos 20 anos da Lei Orgânica de BH

Foto 3:

Como Relator da Lei Orgânica, Patrus Ananias resgatou a experiência vivida pelos parlamentares há 20 anos.

Foto 4:

Mesa Diretora (2009-2010) descerra placa comemorativa

Fotos 5, 6, 7 e 8:

Homenagem aos parlamentares da 11ª legislatura -1989/1992

Foto 9:

Mesa Diretora (2009-2010) recebe diploma comemorativo dos 20 anos da Lei Orgânica

Foto 10:

Homenagem aos vereadores da 16ª legislatura 2009/2012

Fotos 11 e 12:

No Seminário, estudiosos e pesquisadores conduziram reflexões sobre democracia, participação popular e municipalismo.



Foto 1



Foto 4



Foto 7



Foto 10



Foto 2



Foto 3



Foto 5



Foto 6



Foto 8



Foto 9



Foto 11



Foto 12



Lei Orgânica e o futuro do municipalismo

José Nilo de Castro*

A autonomia municipal no quadro de simetria da uniformidade do regime jurídico e de dependência unionista federal vive das ambiguidades políticas do nosso federalismo centralizador e recentralizante. Essa afirmação precisa ser explicada. É o que faremos, pela qualificação da autonomia constitucional municipal, sua releitura e pelas vicissitudes do futuro do municipalismo.

I – A autonomia municipal padece de qualificação plena pelo viés uniforme do regime

1. A autonomia municipal (art. 18, CR) tem expressão constitucional como princípio sensível, isto é, não pode sofrer agressão pelo Estado membro (art. 34, VII, c, da CR). Não oferece dificuldades esse princípio.

2. Todavia, em se tratando do Estado federal, no exercitamento da autonomia municipal, impõe-se a observância do princípio da simetria com o centro, que é próprio da federação, cujo ajustamento se faz a outro princípio, que é o

da uniformidade do regime jurídico, uma das anomalias da nossa federação.

O Brasil, de dimensão continental, optou pelo regime federativo em virtude das peculiaridades regionais, elemento caracterizador da federação e em razão da assimetria do País. País assimétrico, mas o regime jurídico municipal é simétrico. Há aí contradição carregada de ambiguidades políticas nos planos sociológico, jurídico e institucional.

Lado outro, falta à autonomia municipal uma qualificação constitucional plena, na medida em que a dependência unionista (da União) se revela uma constante, nos termos legislativos e notadamente financeiros. Não é sintoma anômalo somente apesado à autonomia municipal, a estadual também vive de suas vicissitudes com relação à União. Por isso é que reafirmo ser nossa federação nominal, com o espírito de poder federativo, na ideia do princípio da visibilidade, e com o espírito do poder unionista centralizador e recentralizante, na ideia do

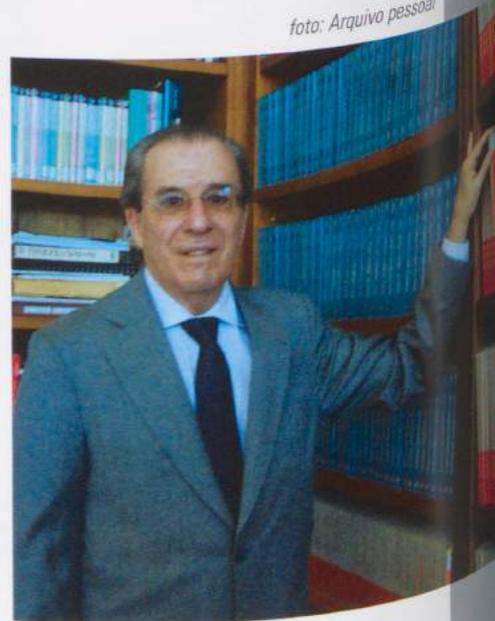
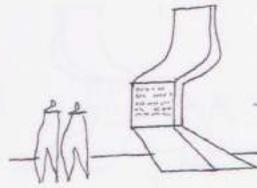


foto: Arquivo pessoal

princípio da concepção.

Tudo depende de Brasília. Ora, que federação é esta? Os exemplos estão por toda a parte: a previsão de normas gerais, de que cuidam, por exemplo, as leis de licitação e contratos administrativos, da Responsabilidade Fiscal, do Estatuto da Cidade, dos Consórcios Públicos e do Saneamento Básico, entre outras, identificam peculiaridades, que deveriam ser objeto de normatização dos Estados e ou dos Municípios. Por isso é que denuncio, desde o início da vigência da Constituição de 1988, que viceja, na descentralização política brasileira,

*Advogado publicista. Mestre e Doutor em Direito Público. Presidente do Instituto de Direito Municipal e Diretor da Revista Brasileira de Direito Municipal.



uma recentralização pujante. Demonstrações eloquentes desse quadro anômalo da nossa federação são os seguintes exemplos recentíssimos: a) a Procuradoria-Geral da República, ao questionar, na ADI nº 4.393, a Lei nº 5.535/09 do Estado do Rio de Janeiro, que disciplina o funcionamento da magistratura estadual, chega à absurda assertiva de que a Lei impugnada estadual fere os princípios unitários estabelecidos pela Constituição. É demonstração inequívoca do quadro de continuidade da recentralização na federação. Noções unitárias são noções antagônicas à federação; b) o questionamento dos poderes da Guarda Municipal de Belo Horizonte, como autoridade de trânsito, conferidos pela Lei nº 9.319/2007 e Decreto nº 12.615/2007, na ADI nº 1.0000.08.479114-4/000 (1), proposta pela Procuradoria-Geral de Justiça de Minas Gerais. Há votos de desembargadores da Corte Superior de Justiça que arranharam a autonomia municipal, quando o Município de Belo Horizonte se despertara pela aplicação efetiva dos princípios da organização municipal e de sua variabilidade.

3. Assim sendo, as ambiguidades políticas traduzem-se, como decorrência da tradição política do País desde o Império; ora se abre o Brasil a um sistema político que se compraz com as peculiaridades regionais na letra da normatização originária, e ora se envereda, na prática, para o sistema político-administrativo centralizador e recentralizante. As práticas anti-fede-

rativas do País confinam a autonomia municipal como princípio menor na descentralização política, exigindo-se-lhe reeleitura qualificada.

II – Releitura do princípio da autonomia municipal na operosidade da LOM

1. A releitura do princípio constitucional da autonomia municipal constitui oportunidade de se examinar a Constituição da República no plano do princípio federativo e no da rede das competências das entidades políticas, notadamente dos Estados e dos Municípios. E respeitante aos Municípios, a satisfação da concretude normativa e competencial adere-se à Lei Orgânica, que é seu instrumento estruturante e definidor dos rumos da gestão municipal.

"O futuro do municipalismo passa por iniciativas inovadoras que dotem o exercício da autonomia municipal de modelos próprios, criados pelo legislador municipal..."

2. Não se pratica assim uma descentralização política contra o Estado, mas atém-se ao compromisso dos constituintes originários à força construtiva e estruturante da Lei Orgânica. Nós temos o hábito de fundamentar estudos e conclusões jurídicas com base na Constituição da República e na do Estado e, poucas vezes, referimo-nos à nossa Lei Orgânica, cujos dispositivos acobertariam, mais estritamente, nossas reflexões. Precisamos resgatá-la

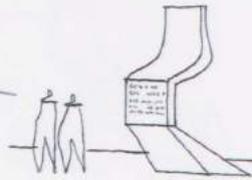
na sua visibilidade e na sua concepção. 3. Nos termos do art. 29 da Constituição da República está arraigado o princípio da organização municipal, entregue à Lei Orgânica, observando princípios federais e estaduais sensíveis, mas não todos inflexíveis.

Aqui, relê-se a Constituição, à luz dos princípios da organização municipal e de sua variabilidade.

Questão de singular e capital importância no convívio federativo e da descentralização política assinala-se. É que, pelo exercício da autonomia municipal, é possível ao Município dispor de regras em sua Lei Orgânica que não têm modelo estadual e ou federal? Responde-se afirmativamente, sustentando a possibilidade na demonstração de que, sem minar o princípio federativo da simetria com o centro, que não é absoluto, ocorre aí flexibilidade.

Por quê? Porque, na aplicação do regime federativo, há normas de conformidade com o sistema jurídico-constitucional (reprodução obrigatória) e normas de compatibilidade que se peculiarizam pelas idiosincrasias locais, apanágio da federação, que é a descentralização política.

Com efeito, não se inventa nem se cria, aqui e ali, o modelo federal e/ou estadual de reprodução obrigatória, ou não, na Lei Orgânica, no exercício da autonomia municipal, mas se constrói. Construir não é nem inventar nem criar. É descobrir pela reflexão teórica, recolhendo do sistema jurídico o que ele implicitamente contém e ajustando à realidade institucional, com observa-



ção prática e análises jurídicas advindas da filosofia do direito, da pragmática e das ciências da linguagem, o princípio da variabilidade da organização municipal¹. É bem verdade que esse princípio não está explicitamente escrito na Constituição, como estava na Emenda Constitucional nº 1/1969 (parágrafo único, art. 14)², mas, sim, implicitamente.

Esse princípio é empolgado pela descentralização política, e a federação é a descentralização elevada ao máximo (KELSEN e BURDEAU)³. Importa não somente o que é definitivo, mas o que é decisivo na concretização do princípio da variabilidade da organização municipal, que encarna a descentralização política de expressão constitucional, na medida em que, como afirma Niklas LUHMANN⁴, "a ciência do direito, diferentemente da sociologia, é uma ciência de decisão". O direito positivo é o direito reconhecido como válido (geltend) em razão de sua mutabilidade. Nasce uma ideia e se lhe explode a força. A noção de direito é a noção de validade. Válida, pois, a decisão de inserção na Lei Orgânica Municipal de regras que não têm modelo estadual e/ou federal, regras essas decorrentes também da aplicação do princípio da compatibilidade, não da conformidade.

Avança-se mais: o princípio constitucional da auto-organização municipal

(art. 29, caput, da CR) só terá concreitude, real e ampla, com a aplicação do princípio da variabilidade da organização municipal que provém do Texto Constitucional em uma interpretação sistemática (arts. 1º, 18, 23, 29, caput, 30, I e II e 182). E como chegar-se a essa conclusão?

Explica-se, extraindo análises do arcabouço de competências das pessoas políticas intraestatais rígidas (União, Estado e Municípios).

É que se cogita de relações institucionais, assim dispostas: as relações principiológicas da estruturação municipal assentam-se na Constituição da República, no que diz respeito aos princípios da autonomia municipal e da auto-organização; das relações pós-propedêuticas e secundárias cuida a Constituição estadual, priorizando as peculiaridades regionais (regiões metropolitanas, por exemplo) e locais (Municípios e distritos), e, por fim, das relações maiores, melhores e inovadoras, cuidam as Leis Orgânicas dos Municípios, obedecendo-se à teoria estruturalista e funcionalista compreensivas da temática municipal, em homenagem e resposta construtiva ao princípio da proximidade com a força dos particularismos locais, que cultivo como subprincípio ou princípio sequencial ao princípio da variabilidade da organização municipal.

A operação da vontade (reconhecer o

modelo) e o fator da liberdade (decisão de aplicá-lo) não opõem a maneira de qualificar juridicamente o fato às maneiras de avaliar, de controlar e de referenciar os princípios da autonomia, da organização municipal e da variabilidade no plano constitucional.

4. Trago exemplo, nessa linha de direção. Satisfazendo-se o princípio da variabilidade da organização municipal, o distrito integra a rede federativa intramunicipal, e, assim, impende reconhecê-lo ativamente, qualificando-se como representação política e instrumentalização jurídica, em vista de sua significação de matriz constitucional.

A previsão do inciso IV, art. 30, da Constituição da República, não é inibidora de criação de distritos, com personalidade jurídica e política, pelo Município. Aliás, ela autoriza a espécie de criatura jurídica e política dentro da rede federativa intramunicipal, porque, não fosse assim, seria iniludivelmente dispensável a regra normativa constitucional, em cuidando de matéria sem expressão constitucional, como criação de bairros, de subprefeituras etc. O distrito está aí previsto é porque tem dimensão constitucional no universo da organização política dentro do Município.

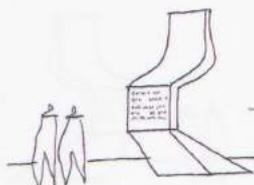
Tomo o distrito aqui para reforçar minha tese como elemento de experi-

¹ Para maior reflexão sobre o princípio da variabilidade da organização municipal, cf. CASTRO José Nilo de. O Distrito Federado, Revista Brasileira de Direito Municipal nº 25, Ed. Fórum, Belo Horizonte, jul/set 2007, p. 11-29.

² "Art. 14—(omissis)—Parágrafo único - A organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, a criação de Municípios e a respectiva divisão em distritos dependerão de lei".

³ CASTRO José Nilo de. *La contribution du droit brésilien à l'étude du pouvoir régional*, Del Rey Editora, Belo Horizonte, 2005, p. 78-79. E ainda: SCHELLE Georges. *Précis de droit des gents*, Recueil Sirey, Paris, vol. 1, 1932, p. 203-207; DUVERGER Maurice. *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 5ème édition, PUF, Paris, 1964, p. 74 e MOUSKELY Michel. *Teoría jurídica del Estado Federal*, Madrid: Aguilar, 1931, p. 234-237.

⁴ GUIBENTIF Pierre. Foucault, Luhmann, Habermas, Bourdieu. *Une génération repense le droit*, L.G.D.J., Paris, 2010, p. 122.



mentação. E é nos Municípios que as missões administrativas mais se realizam e se completam jurídica e legislativamente em termos de experiência. São os Municípios espaços de experiência extraordinários.

Assim dar-se-ia sequência por lei municipal à estruturação do distrito como entidade do Município (onde estaria a vedação? Nem na Constituição da República nem nas Constituições dos Estados), constituído de conselho deliberativo para, nos limites de sua competência, dispôr sobre as provisões das necessidades dos munícipes, no distrito. Eleitos esses conselheiros, em número fixado pela lei municipal, eles não teriam remuneração e, tampouco, invadiriam a competência dos vereadores. Agiriam como agem os conselhos municipais de vários órgãos locais, mas com representação política e instrumentação jurídica.

Ainda mais, teria pertinência substancial a existência de esferas de governo diferentes, como diretório distrital, órgão colegiado eleito pela Câmara, para o governo distrital. E, forçosamente, a representação distrital na Câmara Municipal conferiria força ao poder local solidário e comunitário, porque, a despeito de os vereadores o serem de todo o Município, a cena político-administrativa municipal estrutura-se e desenvolve-se mais em razão e na direção do exercício democrático participativo nos distritos. É a concretização do princípio da distritalidade que se afirma.

Alberga-se a oportunidade de outra grande inovação: a adoção do recall

municipal no regime jurídico de investidura dos conselheiros distritais, como desinvestidura participativa distrital, tornando-se, quem sabe, embrião para o recall político de todos os eleitos.

São novos paradigmas que se extraem da releitura do princípio constitucional da autonomia municipal, da auto-organização e de sua variabilidade, cuja sustentação possui densidade normativa prospectiva válida.

III – O futuro do municipalismo brasileiro

1. O futuro do municipalismo passa por iniciativas inovadoras que dotem o exercício da autonomia municipal de modelos próprios, criados pelo legislador municipal na sua função fundamental estruturante, sem ferir, porém, a Constituição.

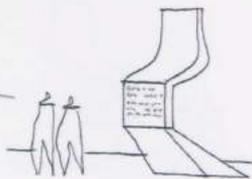
2. A autonomia política do Município não pode estampar essa ilusão de liberdade pelas vinculações ao Estado federal e ao Estado membro, na medida em que as ambições teóricas do municipalismo político esbarram sempre na dependência financeira da União e do Estado (este também dependente da União financeiramente e legislativamente, como provam, por exemplo, as demandas e querelas do pré-sal).

3. De consequência, a condição de pedinte (de pires nas mãos mesmo; as caravanas de Prefeitos a Brasília, promovidas pela Confederação Nacional de Municípios, não fazem outra coisa) caracteriza-se como reducionista da autonomia de ação, tornando-a ilusória

nesses casos extremos, como o sufoco por que passam hoje os Municípios com a redução de receita, que compunha já seus orçamentos, promovida pelo governo federal diante da crise financeira internacional. Fez-se penitência de salvação nacional com joelhos dos outros.

4. Perpetra-se a busca de equilíbrio entre a federação unionista brasileira e o pluralismo territorial engravado no municipalismo, cujo futuro, porém, tem no princípio da localidade a participação do espírito da unidade, ou da simetria com o centro, na medida em que os vínculos das entidades descentralizadas politicamente estão a fortalecer, na prática, pelas relações de dependência, senão submissão mesmo à União, sobretudo, o liame geral uniforme, quando a federação existe exatamente para não tê-lo tão forte, senão para enfraquecê-lo. Mas é esse o tipo de nossa federação, que, anêmica, pede passagem.

Por fim, esses traços mostram incerto o futuro do municipalismo brasileiro. Ativar a aplicação do princípio constitucional da auto-organização municipal e o de sua variabilidade, não pela sua visibilidade tópica, mas pela sua concepção ontológica e estrutural, que se extrai da interpretação constitucional sistemática, encontrará sempre dificuldades no quadro financeiro. Mas mesmo assim, ativemo-lo, não deixemos o moribundo escapar-nos nessa federação nominal e de presidencialismo bonapartista, que o fenômeno unionista gerou. Quosque tandem?



As conexões entre representação e participação: um desafio institucional?

Magna Inácio*

O objetivo deste artigo é abordar a conexão entre a representação política e a participação no Brasil sob um prisma bastante específico: o de que essa conexão não é apenas desejável, mas também atende a um desafio institucional de aperfeiçoamento do nosso sistema político, particularmente, no que se refere ao equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo. Para localizar adequadamente esse desafio, serão apresentadas 3 teses e um argumento:

Tese 1:

A dinâmica de descentralização política e de criação de instâncias deliberativas vinculadas à execução de políticas públicas propiciaram a emergência de um novo padrão de governança nos municípios brasileiros, principalmente naqueles que aderiram mais intensamente ao formato de gestão descentralizada e participativa. Esse padrão de governança caracteriza-se pelo incremento do número de instâncias participantes do processo decisório, sob a forma de conselhos e fóruns de

políticas. Vários desses conselhos integram o desenho de algumas políticas públicas setoriais, sendo induzidos pelo próprio marco legal. Em decorrência disso, o Executivo converteu-se em um vetor importante da incorporação dos cidadãos à deliberação sobre a gestão pública. A consequência foi a reconfiguração do ambiente decisório, com a presença de diversos espaços de intermediação de demandas de diversos segmentos sociais atuando paralelamente aos Legislativos.

Tese 2:

O processo de descentralização verificado no País, nas últimas décadas foi, propriamente, uma descentralização administrativa sem o correlato, na mesma intensidade, de uma desconcentração de competências legislativas no eixo federativo. Potencialmente, a descentralização distendeu o escopo da agenda municipal de políticas públicas. Nesse sentido, podemos argumentar que o fortalecimento do governo municipal dilatou o próprio espaço para a atuação do Legislativo, na medida em

foto: Arquivo pessoal

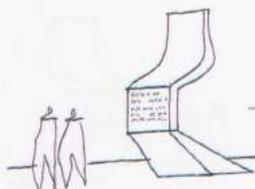


que diversas políticas passaram a ser deliberadas no nível local.

Tese 3:

A emergência desse novo padrão de governança nos municípios – com a inclusão de mais atores no processo deliberativo – não reverteu o modelo institucional de relação entre os poderes executivo e Legislativo prevalente no Brasil. Este modelo dá centralidade ao Poder Executivo na produção das políticas, pois lhe confere uma série de prerrogativas institucionais, como a de participar do processo legislativo, deter iniciativas legais exclusivas, como a orçamentária, entre

*Professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Diretora do Centro de Estudos Legislativo da UFMG e pesquisadora na área de instituições políticas.



outras. Essas prerrogativas e poderes conferem ao Executivo grande capacidade de influenciar as decisões legislativas e de definir a agenda substantiva de políticas públicas.

Mas esta é a face mais conhecida do nosso modelo institucional. Uma implicação menos destacada desse modelo é que essa posição do Executivo vis-à-vis ao Legislativo também representa uma vantagem informacional na produção de políticas públicas. Ou seja, o Executivo ocupa uma posição privilegiada não só na definição das políticas públicas, mas também o faz de forma mais informada. Essa vantagem, não raramente, faz com que o próprio Legislativo delegue ao Executivo as tarefas de desenho e formulação das políticas públicas, além da função executiva que lhe é própria. Em boa medida, parte considerável das políticas públicas é moldada pelas iniciativas legais do Executivo ou tem o seu formato final definido no processo de regulamentação das decisões legislativas. Ou seja, a delegação é uma dinâmica importante do processo decisório no Brasil, em todos os níveis de governo. A delegação de poderes, em si, não é problemática, desde que aquele que delega seja capaz de definir a agenda a ser implementada e possa controlar o uso dessa delegação.

Argumento

É em face desse quadro que quero desenvolver o seguinte argumento: Uma vez que a delegação é um traço do nosso modelo político, um dos principais desafios institucionais que enfrentamos é o de garantir uma formatação

democrática à relação entre Executivo e Legislativo pautada na prática da delegação. Argumento que a melhoria das condições informacionais envolvidas nessa delegação é um aspecto crítico. Em outras palavras, a delegação deve ser o resultado de uma escolha informada por parte dos legisladores: uma decisão pautada em capacidades políticas e institucionais de definição da agenda de políticas públicas a ser perseguida e de controle da sua execução. A melhoria do ambiente informacional de discussão e deliberação sobre as políticas públicas é uma condição fundamental para se atingir esse resultado.

"Em boa medida, parte considerável das políticas públicas é moldada pelas iniciativas legais do Executivo ou tem o seu formato final definido no processo de regulamentação das decisões legislativas."

É, nessa linha, que gostaria de colocar em perspectiva a seguinte questão: se, e como, a complementaridade dos modelos representativos e participativos pode mitigar os riscos inerentes à delegação. Cabe-nos avaliar se essa complementaridade pode reconfigurar as condições de participação do Legislativo no processo decisório e de governo.

Nessa direção, uma questão inicial é se as experiências participativas representam oportunidades para melhoria das condições informacionais da própria organização Legislativa. Como sabemos, o voto é um instrumen-

to relativamente tosco para informar sobre o que os cidadãos preferem em relação a toda a gama de áreas de atuação dos governos (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 2006). A delegação, em boa medida, é incentivada na medida em que cresce a incerteza política quanto às demandas dos cidadãos e às suas reações frente a determinadas alternativas de programas ou políticas públicas.

A profissionalização do Legislativo, expressa por uma organização mais complexa e especializada, com suporte de um quadro técnico estável e profissional, são condições decisivas para a redução dessa incerteza política. Os processos deliberativos deflagrados nas instâncias participativas, como os conselhos gestores de políticas, também configuram condições importantes para o mapeamento mais exaustivo e focalizado dos temas e demandas que mobilizam a atenção dos cidadãos, ainda que sob condições institucionais bastante distintas. Mas estes devem ser processos paralelos ou os ganhos informacionais mútuos podem ser otimizados na presença de mecanismos que os conectem?

Do ponto de vista do Legislativo, essas deliberações podem fornecer um mapeamento consistente das demandas dos cidadãos, uma vez que elas informam qual é a agenda de políticas que conta com apoio político. Dependendo das condições institucionais em que operam essas instâncias, as deliberações não se limitam à vocalização das preferências dos participantes, pois se referem também a processos de competição e acomodação



Sob coordenação da CMBH, o Fórum Metropolitano promove encontros entre municípios com objetivo de implementar uma rede permanente de comunicação, especialmente entre as câmaras municipais e os vereadores da Região Metropolitana de BH. (foto: Rodrigo Oliveira)

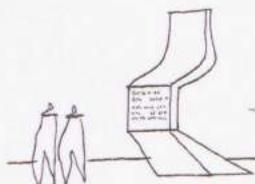
de demandas, interpretação de informações e a definição de prioridades do ponto de vista de seus participantes. Os conselhos de políticas, deliberativos ou consultivos, incorporados aos arranjos institucionais de diversas áreas de políticas públicas no Brasil, constituem instâncias que, embora de forma não homogênea, apontam para esses potenciais. Esses conselhos configuram "pontos de entrada" para coalizões de cidadãos e seus líderes na arena do Poder Executivo, facultando-lhes a interação face-a-face com os representantes eleitos e seus agentes (gestores não-eleitos e burocracias públicas). Mais importante, a vinculação dessas instâncias às estruturas de gestão das políticas públicas propicia condições nada triviais de um aprendizado contínuo acerca do código operacional das políticas governamentais - como funcionam, onde falham e quão dis-

tantas essas políticas estão dos resultados esperados. A rotina decisória dessas instâncias amplia as oportunidades de produção de informações decisivas para o controle parlamentar das ações do Executivo.

"... deliberações produzidas pelas instâncias participativas não informam apenas sobre a agenda de políticas, mas também produzem informações sobre a dinâmica do processo de governo."

Nesse sentido, as deliberações produzidas pelas instâncias participativas não informam apenas sobre a agenda de políticas, mas também produzem informações sobre a dinâmica do processo de governo. Ao acompanhar e deliberar, de forma continuada, sobre determinada área de política, os con-

selhos propiciam informações relevantes para o ajuste, a avaliação e a realização de eventuais mudanças na direção de uma política pública. Logo, essas arenas participativas podem potencializar a adaptabilidade das políticas públicas e da ação governamental não só mediante as deliberações pontuais tomadas no interior desses conselhos, mas também por meio da revisão ou adoção de novas decisões legislativas. Os debates e as deliberações conduzidas por esses conselhos sinalizam, concretamente, pontos de falhas, inconsistências e iniquidades produzidas ao longo da implementação de políticas públicas. A atenção do Legislativo a esses sinais informativos pode contribuir para a avaliação de impacto das decisões legislativas ou das decisões delegadas e para a superação dessas ineficiências em deliberações futuras.



O meu argumento, portanto, é que a latitude dos movimentos dos legisladores, em termos de sua atuação legislativa e fiscalizadora, aumenta na medida em que um circuito informacional entre as arenas participativas e o Poder Legislativo possa instruir a atividade parlamentar. Uma possibilidade é o fortalecimento da posição institucional do Legislativo como uma arena de alinhamento das deliberações produzidas nas instâncias participativas. Essas deliberações têm consequências distributivas, ou seja, podem afetar diferentemente grupos de cidadãos e áreas de políticas, principalmente porque os conselhos ainda permanecem setoriais. Esta é uma condição pouco favorável a uma visão global da ação de governo ou para a solução de conflitos distributivos relacionados à alocação de custos e benefícios entre segmentos da população, entre setores econômicos etc. O papel do Legislativo no processamento e o eventual alinhamento das deliberações produzidas pelas diversas instâncias participativas, em direção a uma agenda de políticas públicas consistente do ponto de vista da justiça distributiva, não é trivial. Assumir o papel de debater, processar e alinhar as demandas e deliberações formuladas nas instâncias participativas pode ser um passo fundamental para o protagonismo dos legislativos no processo decisório local. Mas esse desafio não requer apenas uma interação mais intensa entre os legisladores e os participantes dessas instâncias deliberativas. Do ponto de vista do Legislativo, o desafio é de natureza propriamente institucional.

Para assumir uma posição diferenciada dentro desse novo padrão de governança, que inclui a interlocução e interação com as instâncias deliberativas, é necessário que os Legislativos assumam o desafio de construir capacidades institucionais que lhes permitam reconfigurar o exercício de suas atribuições vis-à-vis ao Executivo, burocracias e organizações sociais. Os legislativos têm introduzido inova-

"A dinâmica de descentralização política e de criação de instâncias deliberativas vinculadas à execução de políticas públicas propiciaram a emergência de um novo padrão de governança nos municípios..."

ções institucionais importantes tanto no sentido do seu aperfeiçoamento organizacional, como no sentido de ampliar os canais de interlocução com os cidadãos (ANASTASIA, 2001). Inovações na organização interna do Poder Legislativo têm criado novas oportunidades de participação da sociedade civil no processo legislativo, para além dos mecanismos de consulta popular e de iniciativa legislativa dos cidadãos previstos constitucionalmente. Em diferentes ritmos, os legislativos estão introduzindo comissões de legislação participativa e mecanismos de interlocução institucionalizada com a sociedade civil organizada, como audiências públicas, fóruns e seminários legislativos. Esses mecanismos são inovadores porque criam oportunidades para a

produção de acordos e decisões legislativas pautados no confronto e na acomodação de deliberações conduzidas em instâncias participativas e na própria arena parlamentar. Não se trata apenas de drenar, para o interior do Legislativo, as deliberações dos conselhos, fóruns etc. Mas, antes, de criar condições institucionais para a interação continuada entre o Legislativo e as instâncias participativas, que permitam o intercâmbio de informações, o mapeamento de demandas e expectativas, criam do um circuito informacional entre Legislativo e Executivo, mediado pelas instâncias participativas. Como destaca Jones (1994:185), justamente porque o processo legislativo é organizado em bases representativas, ele implica interação; interação produz informação e as informações processadas em cada estágio deflagram sequências de negociação e de definição de acordos legislativos. Tais acordos são eles próprios orientados para novos rounds de interação na medida em que, ao serem publicizados, podem induzir parlamentares e cidadãos a se mobilizarem pela inclusão de interesses e de posições até então ausentes. A interação entre representação e participação atua para publicizar esses acordos, submetê-los à inspeção e ao escrutínio público e, potencialmente, impactar sobre os novos rounds de interação entre os legisladores. Chamar a atenção para essa dimensão significa ressaltar que o impacto de arranjos institucionais que dão suporte a essa interação vai além da drenagem das deliberações participativas em



direção às instituições representativas. O ponto destacado aqui é que a operação de um circuito informacional entre essas arenas pode ativar e redirecionar o processo legislativo, iterativamente, de forma a aproximá-lo das preferências sinalizadas pelos cidadãos.

O foco na complementaridade e a abordagem nas interações entre os atores posicionados em cada um desses arranjos - representativo e participativo - ajuda-nos a entender as possibilidades de reforço mútuo das deliberações entre instâncias, a partir da melhoria do ambiente informacional de suas próprias deliberações. Esse me parece ser um critério importante para avaliar a efetividade das deliberações tomadas em contextos representativos e participativos: o potencial de articular, mediante convergência de preferências e agendas esses dois contextos, a partir de uma lógica de dupla deliberação. A complementaridade pode ser vista com uma base promissora para o reforço mútuo dessas deliberações, mas cabe-nos salientar que este resultado depende das condições institucionais vigentes em cada um desses espaços.

Nesse sentido, é fundamental que o próprio Legislativo fortaleça a sua capacidade de deliberação parlamentar. Isso requer dotar os legislativos de ambiente institucional indutor da produção de informações relevantes, do desenvolvimento de expertise legislativa e que ofereça oportunidades adequadas de deliberação parlamentar. Avanços importantes podem ser observados nessa direção, como a profissionalização das estruturas de apoio ao

trabalho parlamentar em curso, nas Casas Legislativas. A qualidade do assessoramento parlamentar e a presença de estruturas especializadas de apoio ao trabalho legislativo certamente são elementos cruciais nesse processo. Mas os seus efeitos dependem da capacidade institucional do Legislativo de usar efetivamente esses recursos para promover uma deliberação parlamentar de qualidade. Ou seja, informada, voltada para a definição de agendas prioritárias e relevantes e que garanta a participação efetiva dos representantes.

"...é fundamental que o próprio Legislativo fortaleça a sua capacidade de deliberação parlamentar."

O foco na complementaridade entre os mecanismos representativo e participativo ajuda-nos a entender as possibilidades de confronto e reforço mútuo das deliberações entre diferentes instâncias envolvidas na produção de uma governança democrática. Não se trata de diluir as especificidades institucionais de cada um desses mecanismos, mas de reconhecer que a posição futura do Legislativo no processo decisório dependerá da sua capacidade de reconhecer e configurar, institucionalmente, a sua interação com esses novos atores e instâncias. Isso não se limita a incorporar as demandas e decisões das instâncias participativas à sua agenda, mas, antes, de criar condições adequadas para deliberar sobre elas. Envolve ainda criar condições para que haja sinergias

entre as agendas e os focos de atenção do Legislativo e das instâncias participativas.

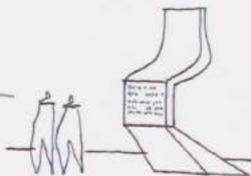
Em outras palavras, o desafio institucional de estabelecer conexão entre representação e as instâncias participativas pode ser um ponto de partida interessante para um novo patamar de relações entre Poderes, marcadas não pela delegação, mas, antes, pelo protagonismo do Legislativo no processo decisório.

Referências bibliográficas

- ANASTASIA, Fátima. (2001). Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (Org.). O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. (2006) Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades In: Câmaras Municipais e Prefeituras: Transparência, Controle e Participação Popular. Brasília: Câmara dos Deputados. (no prelo).
- AVRITZER, Leonardo (2000). Teoria Democrática e Deliberação Pública. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 50, p. 25-46.
- COHEN, Joshua. (1997). Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Ed.). Deliberative democracy: essays on politics. Cambridge: MIT Press, p. 67-91.
- JONES, Charles The Presidency in a Separated System. Brookings. 1994.
- MANIN, Bernard; Przeworski, Adam; Stokes, S. Eleições e Representação. Lua Nova, São Paulo, 67: 105-138, 2006.
- MUCCIARONI, Gary e QUIRK, Paul J. (2006) Deliberative Choices: debating public policy in Congress. Chicago: The University of Chicago Press.
- SCHATTAN, Vera e Nobre, Marcus. (2004) Participação e Deliberação. SP: 34 Letras.
- TABAGIBA, L. 2002. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil in: DAGNINO, E. (org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2020.



*Interação entre cidadãos e parlamentares:
condição essencial para a evolução do Legislativo
(foto: Rodrigo Oliveira)*



Participação popular, função legislativa e função executiva: a contribuição da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte

foto: Arquivo pessoal

Marinella Machado Araujo*

1. A contribuição da Lei Orgânica para o exercício da democracia em Belo Horizonte

A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte - LOMBH -, publicada no dia 21 de março de 1990, inaugurou uma nova forma, fundada na soberania popular, de exercício das funções legislativa e executiva. E, ao fazê-lo, a LOMBH contribuiu formalmente para a maior efetividade dos direitos por ela regulados, sobretudo, dos direitos sociais de interesse local, de competência municipal.

Como afirma Habermas, em *A Inclusão do Outro*:

“O direito positivo não pode mais obter sua legitimidade recorrendo a um direito superior. O direito moderno legitima-se a partir da autonomia garantida de maneira uniforme a todo cidadão, sendo que a autonomia privada e a pública pressupõem-se mutuamente”. (HABERMAS, 2006, p. 294)

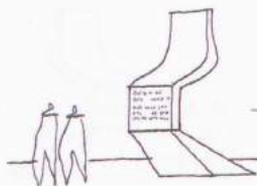
Identifico, em linhas gerais, essa nova forma de exercício das funções legislativa e executiva a partir da garantia do exercício do poder político diretamente pelo povo: (i) seja pela sua participação no processo legislativo, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular; (ii) seja pela institucionalização da gestão democrática e do controle popular da Administração Pública municipal por meio de conselhos gestores, conferências e fóruns públicos (art. 2º, § 2º). E, ainda, (iii) a partir do reconhecimento da garantia do exercício de mecanismos de controle da legalidade e da legitimidade do Poder Público e da eficácia dos serviços públicos (art. 3º, inciso II), como objetivos prioritários do Município.

Assim, podemos afirmar que a LOMBH contempla instrumentos de participação popular no poder político-administrativo, que Pettit denomina democracia contestatória e reconhece como formas consultivas de seu exercício. E o que são formas consultivas de democracia contestatória? Para Pettit,



elas consistem em meios utilizados pelas autoridades, sejam elas governamentais ou legislativas, para consultar a sociedade civil organizada quando da tomada de decisões políticas, com o fim de garantir que as decisões tomadas estejam em consonância com o interesse comum dos cidadãos destinatários dessas ações. Essas formas são importantes na democracia contestatória porque contribuem para garantir que o interesse comum seja, de fato, um interesse a ser efetivado pelas políticas públicas, pelas tomadas de decisão dos governos. (PETTIT, 2007)

* Professora Adjunta de Direito Administrativo, Direito Urbanístico e Direito Ambiental da Faculdade Mineira de Direito e do Programa de Pós-graduação em Direito, onde coordena o Núcleo Jurídico de Políticas Públicas – Nujup.



Em estados democráticos e plurais, a efetividade de direitos é proporcional à legitimidade popular porque reforça a relação de identidade entre juízos de justificação que fundamentam a produção legislativa e interesse público manifestado nas esferas públicas. E, ao fazê-lo, amplia a força normativa da lei. A ideia de representatividade, sobre a qual se estrutura o poder político no Estado de Direito, em sua origem liberal, é insuficiente tanto para garantir a diversidade social, econômica e cultural dos interesses que sustentam cada cidadão, quanto para sustentar o respeito à diferença sobre o qual se erige o significado de igualdade em democracias plurais. Por isso, é preciso garantir que a construção dessa legitimidade seja procedimental, e não episódica. (HABERMAS, 2006)

E acrescentaria. Se a efetividade de direitos é proporcional à soberania popular, em minha opinião, esta também determina a eficiência da aplicação da lei pela Administração Pública, pois a atividade administrativa é, por definição, uma atividade concretizada dos direitos que a lei garante em abstrato. Não se trata de afirmar que somente participação popular seja suficiente para garantir a efetividade de direitos. Ao contrário, compreendo que seu exercício desproporcional pode, inclusive, gerar ingovernabilidade. Meu objetivo, neste texto, é explicitar a relação de causalidade existente entre a atuação dos poderes Legislativo e Executivo e a participação popular, nos processos de tomada de decisões político-administrativas que concretizam os direitos regulados pela lei.

Por outro lado, não podemos desconsiderar que, muitas vezes, a própria lei é produzida com o fim de: (i) confirmar valores sociais, (ii) adiar a solução de conflitos por meio de compromissos dilatatórios ou (iii), simplesmente, demonstrar a capacidade de ação do Estado como um álibi. E, assim, acaba

"Não basta a dimensão autoral da democracia. Não basta que sejamos, ainda que formalmente, autores das leis, das políticas públicas e das decisões que nos vinculam."

por constitucionalizar de forma simbólica, como sustenta Neves (2007), os direitos que deveria garantir de forma efetiva. Não tratarei desse assunto neste texto. Tratarei apenas de sustentar que, apesar de a dimensão democrática ser uma característica marcante do conteúdo da Lei Orgânica de 1990, ainda permanece como desafio para a efetividade dos direitos fundamentais que ela garante: (i) a ampliação da atuação do Poder Legislativo para além da produção legislativa e (ii) a necessidade de melhoria da articulação interinstitucional entre as esferas políticas e administrativas do Município

2 Os desafios para o exercício efetivo das funções legislativas e executivas

Se pressupusermos (i) ser o interesse comum aquele que pode ser sustentado coletivamente numa discussão pública e, (ii) se esse interesse comum

é o que justifica a própria atuação do Estado em democracias, sobretudo, no seu sentido republicano, ou seja, as definidas como o regime que efetiva as políticas públicas e as ações de governo apenas e na medida em que elas derivem do interesse comum, poderíamos afirmar: (i) a dimensão autoral da democracia tradicionalmente vinculada à produção de leis é insuficiente para garantir pluralismo, diversidade e respeito à diferença, pois, ao se fundamentar princípio majoritário, tende a excluir do processo legislativo o interesse das minorias. Mas o que é a dimensão autoral da democracia? É aquela em que nos identificamos, ainda que indiretamente, como autores das leis, das decisões e das políticas públicas que vinculam nossas próprias ações e as do Poder Público.

Em estados plurais, os representantes, ainda que eleitos pelo povo, não estão completamente aptos a representar legitimamente toda a diversidade dos interesses dos cidadãos, seus eleitores. Por isso, Habermas (2006) e Pettit (2007) reafirmam haver necessidade de instrumentos político-jurídicos que garantam a interlocução permanente e processual entre cidadão e Estado, os quais transcendam as limitações da representatividade e do voto universal, que eleições periódicas igualmente não são capazes de suprir.

De forma bem simplificada, é, em razão dessa insuficiência da democracia representativa e de seu modelo eleitoral, que surge, em Pettit (2007), a ideia de uma democracia contestatária e, em Habermas (2006), a ideia de uma democracia dialógica. Não basta a



Seminário discute contribuições da Lei Orgânica de BH para a ampliação dos espaços democráticos de construção do interesse público. (foto: Rodrigo Oliveira)

dimensão autoral da democracia. Não basta que sejamos, ainda que formalmente, autores das leis, das políticas públicas e das decisões que nos vinculam. É necessário que tenhamos controle da atividade de nossos representantes, principalmente, no Legislativo e no Executivo. Um Estado de Direito em que políticas públicas são judicializadas é um Estado em que o Executivo fracassou no exercício de sua função administrativa, e o Legislativo produz leis simbólicas. Por isso, é preciso pensar formas mais eficientes de construção do interesse público do que as apresentadas pela democracia representativa.

Em minha opinião, portanto, o controle processual e democrático da aplicação de leis ou, no caso, da execução de políticas públicas é tão importante quanto a produção legislativa ou a elaboração dessas políticas. Isso significa, no que se refere à função legislativa, que esta também abrange o controle do Executivo e não deve, portanto, ser reduzida à mera produção de leis. Assim, o resgate da função de fis-

calização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração indireta, que também é exercida pela Câmara, mediante controle externo, parece-me essencial para que a efetividade de direitos seja alcançada. Por quê? Porque não são as leis que concretizam os direitos por elas garantidos, mas as ações (do Estado, dos indivíduos) que as executam. Assim, quanto maior o controle de sua execução, maior a chance de efetivá-los. Não me refiro ao controle meramente formal, usualmente realizado pelos Tribunais de Contas, mas ao controle material, ou seja, aquele que avalia, a partir de indicadores de desenvolvimento socioeconômico, por exemplo, os resultados alcançados pelas políticas públicas implementadas pelo Executivo.

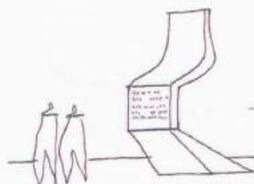
No que se refere à função administrativa, parece-me essencial garantir que a atuação do Executivo seja realizada de forma dialógica e articulada interinstitucionalmente. Por quê? Porque políticas públicas resultam de escolhas. Investir

em saneamento básico, e não em habitação; em saúde, ao invés de lazer; transporte, e não em educação, depende das prioridades eleitas por um determinado governo. Em democracias plurais, o significado de interesse público tem a razão pública como seu sustentáculo.

Como afirma Rawls, em *O Liberalismo Político*:

A razão pública é característica de um povo democrático: é a razão de seus cidadãos, daqueles que compartilham o status da cidadania igual. O objeto dessa razão é o bem público: aquilo que a concepção política de justiça requer da estrutura básica das instituições da sociedade e dos objetivos e fins a que devem servir. Portanto, a razão pública é pública em três sentidos: enquanto razão dos cidadãos como tais, é a razão do público; seu objeto é o bem do público e as questões de justiça fundamental; e sua natureza e conceito são públicos, sendo determinados pelos ideais e princípios expressos pela concepção de justiça política da sociedade e conduzidos à vista de todos sobre essa base. (RAWLS, 2000, p. 261-262)

Por outro lado, não me parece possível, a não ser como ideia reguladora, concretizar um conteúdo mínimo de direitos fundamentais em Estados de Direito marcados pela desigualdade, como a que configura a realidade brasileira, sem que este possa ser relativo e construído a partir de suas deficiências administrativo-financeiras.



Assim, para que essas escolhas possam ser sustentadas publicamente sem que entrem em contradição, como estabelece o princípio do discurso de Habermas, a partir do hiperativo categórico de Kant, é preciso que sejam discutidas dialogicamente. Por isso, afirma Habermas: "são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais". (HABERMAS, 1997, p. 142)

Não há dúvidas de que avançamos no exercício da democracia participativa a partir da publicação da LOMBH. A atuação dos conselhos gestores de Belo Horizonte, hoje 44, tanto na formulação, quanto no controle de políticas públicas é incontestável. Entretanto, se por um lado, a LOMBH ampliou os espaços democráticos para a construção político-administrativa do interesse público, por outro, a apropriação consciente dessa esfera pública pelos cidadãos belo-horizontinos ainda permanece um desafio. A ausência de articulação interinstitucional entre esses conselhos e os demais órgãos da Administração Pública que se reflete em políticas públicas dissonantes, bem como a ausência de legitimidade de muitos dos conselheiros, sejam os representantes de segmentos públicos, sejam os representantes de segmentos privados, são exemplos concretos do que ainda precisamos aperfeiçoar.

Quanto ao exercício da função legislativa, em especial, o controle externo, a cargo da Câmara, cujo exercício é auxiliado pelo Tribunal de Contas do Estado, ainda há muito a avançar.

Apesar de a função executiva, também manifestar-se pelo exercício de função política, qual seja, a de governo, a integração entre Legislativo e Executivo ainda é precária; em geral, resume-se à produção de leis.

Nesse sentido, o disposto no § 2º do art. 95 da LOMBH ainda configura um desafio:

§ 2º - Os Poderes Legislativo e Executivo e as entidades da administração indireta manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas nos respectivos planos plurianuais e a execução dos programas de governo e dos orçamentos;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta, e da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado;

III - exercer o controle de operações de crédito, avais e garantias, e o de seus direitos e haveres;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE)

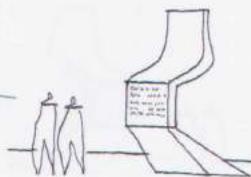
3. Como garantir maior efetividade do modelo democrático instituído pela Lei Orgânica de Belo Horizonte

Em linhas gerais, reafirmo que a maior

efetividade do modelo democrático instituído pela Lei Orgânica de Belo Horizonte depende de duas estratégias. (i) A primeira consiste na ampliação da esfera pública para incorporar atores, sujeitos constitucionais, aptos a sustentar publicamente e de forma coerente os interesses públicos coletivos que representam. Isso pressupõe mais transparência no exercício das funções legislativas e executivas pelo Poder Público e ampliação do diálogo entre Estado, Poder Público e povo, cidadão. (ii) A segunda diz respeito ao fortalecimento institucional do Legislativo e do Executivo por meio da articulação institucional, o que pressupõe, por um lado, a institucionalização de fato ou a internalização da cooperação interinstitucional, como instrumento de efetividade e eficiência administrativa tanto pelo parlamentar, quanto pelo administrador público; e, por outro lado, a ampliação da função de controle social e legislativo de direitos sociais, em especial de políticas públicas.

Referências Bibliográficas

- BELO HORIZONTE. Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. 1990. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/images/stories/secen/LOMBH%20consolidada.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2010.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia – entre faticidade e validade. Vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro. São Paulo: Loyola, 2006.
- NEVES, Marcelo. A constitucionalização simbólica. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- PETTIT, Philip. Teoria da Liberdade. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- RAWLS, John. O Liberalismo Político. Brasília: Atica, 2000.



Uma lei viva

Guilherme Brandão Minassa

Coordenador
de Planejamento
em Comunicação

foto: Rodrigo Oliveira

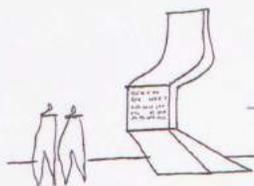


Apesar de leigo, porém curioso, no que se refere a leis e processos legislativos, o nome chamou a atenção à primeira vista: LEI ORGÂNICA. Ele remete a algo vivo, pulsante, dinâmico e real, assim como é a vida de uma cidade e seus habitantes. Ao contrário do termo CONSTITUIÇÃO, que nos leva a imaginar algo sólido, imutável, definitivo, uma coisa

meio que intocável pelos mortais comuns, embora nem sempre respeitada pelos mortais "incomuns". As cidades não são dessa forma – elas são orgânicas. É como define o ex-Vereador Patrus Ananias, Relator da Lei Orgânica de Belo Horizonte: "temos que entender a cidade como o espaço da contradição humana." Afinal de contas, o cidadão mora é no Município, e não no Estado ou no País. Por isso, entendo que o nome LEI ORGÂNICA seja um achado linguístico fabuloso. A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte completou em março de 2010, vinte anos. De quando foi promulgada, até hoje, a cidade passou por grandes transformações. A população cresceu e os problemas também, a questão metropolitana ganhou uma dimensão impossível de não ser considerada. Atualmente, somos uma metrópole com, aproximadamente, 5 milhões de habitantes, considerando os 34 municípios que formam a Região Metropolitana. Ou seja, ampliou-se, consideravelmente, "o espaço da contradição humana".

Fundamentalmente uma cidade são as pessoas que nela habitam. Tanto é, que quando não há ninguém em uma localidade, ela é denominada "cidade fantasma". Não há como fugir dessa constatação. Na cerimônia comemorativa dos 20 anos da Lei Orgânica, realizada no Plenário Amyntas de Barros, na

Câmara Municipal de Belo Horizonte, o ex-Vereador Patrus Ananias lembrou que a elaboração da lei foi pautada por princípios compartilhados, objetivando uma construção coletiva. Lembrou também que uma cidade não pode ser administrada por uma dimensão menor, e sim por "dimensões de variadas intensidades", tendo o cidadão como foco principal. Um cidadão que não é passivo, mas que precisa de estímulo para ser mais participativo. O grande desafio sempre foi, e continua sendo, o de colocar em prática os grandes conteúdos da Lei Orgânica de Belo Horizonte. Uma grande cidade esconde segredos, encantos e recantos. Esconde, igualmente, frustrações, tragédias e guetos. Imaginem o que é elaborar uma lei que leve em conta toda essa complexidade, que busca constantemente saídas e soluções para dar um mínimo de organização a toda esta dinâmica humana, concentrada em um espaço geográfico relativamente pequeno para tantos e variados desejos. É preciso inteligência, imaginação, competência e preparo



para uma tarefa dessa envergadura. Uma lei orgânica trata de princípios que parecem não ter fim, na busca permanente do bem-estar social. Tarefa difícil, muita vezes inglória, mas que precisa ser feita permanentemente.

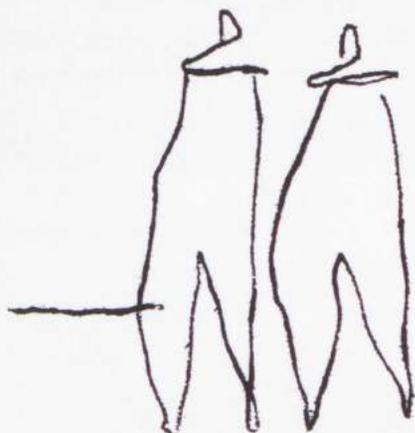
O que me encanta nessa nomenclatura - LEI ORGÂNICA - é sua ligação com a vida, com a convivência e com a sobrevivência. As cidades com seus desafios e seus habitantes já foram cantadas em prosa e versos por artistas de todos os cantos do planeta. O escritor francês, Antoine de Saint-Exupéry (1939), no livro *Terra dos Homens*, descreve uma visão noturna de uma cidade e dá uma sugestão que poderia muito bem ser aproveitada, quando da atualização de leis orgânicas de qualquer município:

Trago sempre nos olhos a imagem de minha primeira noite de voo, na Argentina – uma noite escura onde apenas cintilavam, com estrelas, pequenas luzes perdidas na planície.

Cada uma dessas luzes marcava, no oceano da escuridão, o milagre de uma consciência. Sob aquele teto alguém lia, ou meditava, ou fazia confidências. Naquela outra casa alguém sondava o espaço ou se consumia em cálculos sobre a nebulosa de Andrômeda. Mais além seria, talvez, a hora do amor. De longe em longe brilhavam esses fogos no campo, como que pedindo sustento. Até os mais discretos: o do poeta, o do professor, o do carpinteiro. Mas entre essas estrelas vivas, tantas janelas fechadas, tantas estrelas extintas, tantos homens adormecidos...

É preciso a gente tentar se reunir. É preciso a gente fazer um esforço para se comunicar com algumas dessas luzes que brilham, de longe em longe, ao longo da planura.

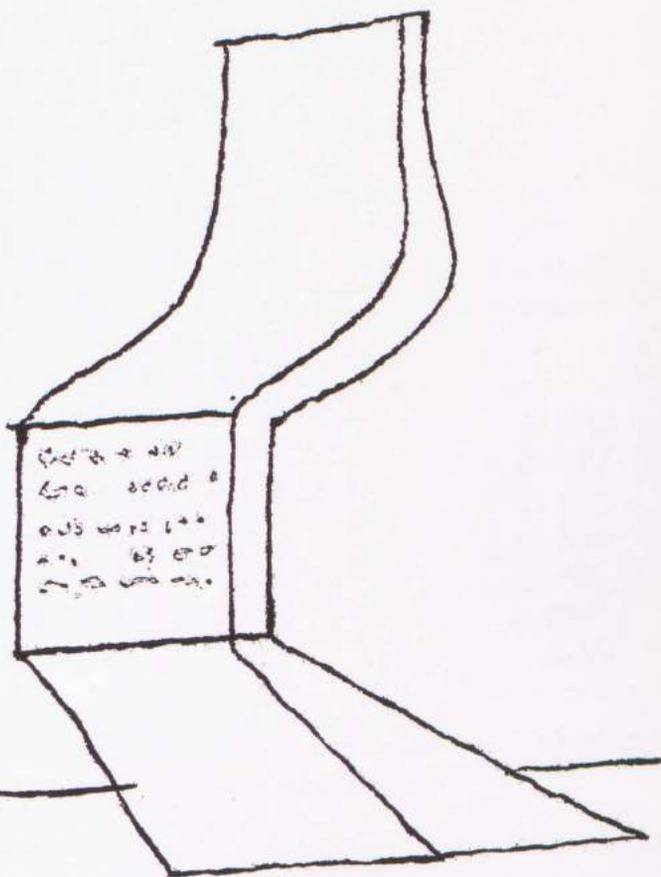
(SAINT-EXUPÉRY, 1939).



Para encerrar, porque acho que já me alonguei além da conta, vale lembrar, que, em frente à Câmara Municipal de Belo Horizonte, existe um marco projetado por Oscar Niemeyer, em que consta a seguinte inscrição:

"Desembarcando de um longo sonho, o povo de Belo Horizonte pausa, aqui, o marco de suas esperanças na certeza de, a partir de agora, ser reconhecido como o verdadeiro ator que faz a história, transforma a realidade e abre o horizonte para a construção de uma sociedade mais justa e humana, onde as diferenças sociais desaparecem e todos possam dizer, com dignidade, eu sou.

*Belo Horizonte, 21 de março de 1990.
Ano da promulgação da 1ª Lei Orgânica do
Município de Belo Horizonte."*



Desenho original de Oscar Niemeyer

Belo caso de amor

*Hoje acordei com a folia que o povo cantava
Um belo horizonte marcou novo dia
A nossa cidade é de se apaixonar
Entre avenidas e ruas ou qualquer esquina eu sempre estarei
Pois admiro a cidade e canto a liberdade que tanto sonhei
Esta cidade é o quintal que acolheu minha vida
Não posso esquecer das suas madrugadas
Que até a seresta transcende o luar
Quero acordar a cidade e que ela me entregue a chave do amor
Abrirei as comportas dos olhos para admirar o que sempre é paixão
Belo Horizonte é a menina do meu coração*

Poesia Paulinho Pedra Azul e Geraldo Alvarenga

Foto Rodrigo Oliveira





ATENDIMENTO PRIORITÁRIO PARA GESTANTES.

QUANDO VOCÊ VÊ UMA GESTANTE SENDO ATENDIDA
PRIORITARIAMENTE E COM RESPEITO, VÊ O TRABALHO DELES.
QUANDO VOCÊ VÊ MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA RECEBENDO
PROTEÇÃO, VÊ O TRABALHO DELES. E QUANDO VOCÊ VÊ NOSSAS
CRIANÇAS RECEBENDO UMA DAS MELHORES MERENDAS DO PAÍS, TAMBÉM
VÊ O TRABALHO DELES. PORQUE O TRABALHO DOS VEREADORES
NÃO ESTÁ DENTRO DA CÂMARA. ESTÁ NA VIDA DA CIDADE.

O VEREADOR TRABALHA, A CIDADE MELHORA.

**CÂMARA MUNICIPAL
BELO HORIZONTE**



www.cmbh.mg.gov.br



ED. DOMA JULIA NUNES GERAA

SANTERMO



Câmara Municipal de Belo Horizonte
Av. dos Andradas, 3.100 - Santa Efigênia - Belo Horizonte - MG - CEP:30260-900
Telefone geral: (31) 3555-1122 - Fax: (31) 3555-1460