

LOURDES ARBEX HALLACK

**O PENSAMENTO E A FORMAÇÃO DO COMCIDADE:  
uma perspectiva da participação popular em Juiz de Fora**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Planejamento e Uso do Solo Urbano.

Orientador: Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Junior

Juiz de Fora  
2008

H181p Hallack, Lourdes Arbex.

O pensamento e a formação do COMCIDADE :  
uma perspectiva da participação popular em Juiz de  
Fora / Lourdes Arbex Hallack. – 2008.

29 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Orlando Alves dos Santos Junior.

Trabalho de conclusão de curso (especialização)  
– Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de  
Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.

Bibliografia: f. 27-29.

1. Participação política. 2. Descentralização  
administrativa. 3. Administração municipal –  
Participação do cidadão – Juiz de Fora (MG). I.  
Santos Junior, Orlando Alves dos. II. Universidade  
Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e  
Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

CDD: 323.042

LOURDES ARBEX HALLACK

**O PENSAMENTO E A FORMAÇÃO DO COMCIDADE:  
uma perspectiva da participação popular em Juiz de Fora**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Especialista em Planejamento e Uso do Solo Urbano.

Aprovado em:

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Junior – Orientador  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr.  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr.  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

## RESUMO

O presente trabalho analisa o pensamento e a formação do Conselho da Cidade – COMCIDADE de Juiz de Fora, a partir da convergência de dois processos: de um lado a descentralização do Estado Brasileiro, proporcionando aos municípios uma maior autonomia administrativa, considerando proximamente suas particularidades; e de outro, o movimento de participação popular no país, fortalecido na Constituição de 1988, que culminou na inserção da sociedade civil nas tomadas de decisões e na gestão da política pública.

Palavras-chave: Conselho. Descentralização. Município. Participação popular

## **ABSTRACT**

The present work analyzes the thinking and formation of Juiz de Fora City Council – the COMCIDADE, taken from the perspective of two convergent processes: on one side the decentralization of Brazilian State, providing municipalities with more administrative autonomy, and therefore considering closer its particularities; on the other, the movement of popular participation in Brazil, stronger since the 1988's Constitution, that culminated with civil society playing a decisive role in decision making and Public Policy management.

**Key-Words:** Council. Decentralization. Municipality. Popular Participation.

SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>07</b>
<b>2 CONSELHOS GESTORES NO BRASIL .....</b>	<b>08</b>
<b>3 PARTICIPAÇÃO POPULAR EM JUIZ DE FORA .....</b>	<b>14</b>
3.1 Os Movimentos Populares em Juiz de Fora .....	14
3.2 O COMCIDADE de Juiz de Fora .....	19
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>28</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>29</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 abriu espaço, na política brasileira, para a participação popular. Nos municípios, conforme suas particularidades, passou-se a adaptar a gestão à realidade local.

Em Juiz de Fora, a criação do Conselho Municipal da Cidade – COMCIDADE, configura não apenas o cumprimento de uma determinação federal, como também o amadurecimento de seu histórico de participação social ativa, marcado pela busca do viés democrático e pelo acompanhamento das ocorrências culturais e políticas do país.

Pioneiro na formação de conselhos, o município passou por várias experiências de gestão pública. Seguindo esta tendência cria o COMCIDADE, fruto do reconhecimento de sua capacidade de gestão democrática e da integração do poder público com a sociedade para o seu planejamento.

Este trabalho apresenta e discute as condições que Juiz de Fora reúne para instrumentalizar as aberturas democráticas resultando, recentemente, na implantação do seu Conselho Municipal. Para tanto, subdivide-se da seguinte forma:

No capítulo 1 é levantada a questão da luta pela democratização do país, consagrada com a elaboração da Constituição de 1988 e com o reconhecimento de que vários canais de participação popular foram abertos e consolidados.

No capítulo 2, o primeiro subitem narra a história local, vista à luz dos movimentos populares, com o que visa a subsidiar o que se coloca no subitem seguinte, que expõe e analisa a formação e a incipiente implantação do Conselho Municipal da Cidade de Juiz de Fora – COMCIDADE.

Por fim, nas Considerações finais é tecida uma síntese do trabalho, que objetiva ratificar a questão do município como ator e produtor do seu próprio espaço que, por meio da sólida participação de sua sociedade, fortalece a construção de uma base local de poder.

## 2 CONSELHOS GESTORES NO BRASIL

Um novo tipo de participação democrática vem sendo formado, no Brasil, desde os anos de 70, especialmente flagrantes nos anos 80. Os sindicatos, partidos e movimentos sociais passam a ganhar força e reivindicar uma série de direitos e a participar ativamente das decisões que afetam a sociedade. Essa nova cultura participativa e autônoma se amplia em nível nacional, estimulada pela nova conjuntura política, tornando-se cada vez mais intensa. Maria do Carmo Carvalho (2003) classifica essa movimentação como a “conquista do direito a ter direitos, do direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade”.

Para Tatagiba (2005, p. 17-8) valores como “cidadania ativa”, “soberania popular”, “autogoverno”, “emancipação” e “autonomia da sociedade em relação ao Estado” qualificavam a participação como ação contestatória dos “sem-voz”, representados, em especial, pelos movimentos trabalhistas e/ou pelos movimentos populares urbanos.

A primeira experiência significativa de participação popular no âmbito das discussões institucionais se deu quando da adoção do instrumento legal das emendas populares pelo regimento interno da Assembléia Constituinte que elaborou a Constituição brasileira (SAULE JÚNIOR).

Os procedimentos que nortearam a elaboração da Carta Magna deram margem para trabalhos descentralizados, com ampla abertura para a sociedade, grupos sociais organizados de forma direta e indireta, além de ser permeável às pressões dos diferentes interesses de grupo (KINZO, 2001, p. 9).

Ganhando voz, ganhando visibilidade, o movimento popular propiciou que o direito do cidadão começasse a ser colocado como o vértice da nova Constituição de 1988, que assegurou o direito de participação do cidadão na gestão dos interesses, instituindo vários mecanismos para garantir sua participação direta no Poder Público, abrindo portas como plebiscitos, referendos, iniciativa popular de lei, consultas e audiências públicas, orçamento participativo, conselhos de gestão de políticas e serviços públicos.

Nesse leque, de abertura considerável, considerando-se o período antecessor, marcado pela ditadura, também o município passa a ter um relevante papel no campo das políticas públicas, entendidas

como respostas do Estado às demandas apresentadas pela sociedade ou pelos agentes do sistema, num dado momento histórico, bem como estratégias de ação que expressam compromissos políticos assumidos pelos governos (Cunha e Cunha, 2005).

Se, por um lado, porém, maior é sua participação, por outro mais aumenta a sua responsabilidade nas áreas sociais (saúde, educação, criança e adolescente, idoso), nas áreas de habitação, saneamento e meio ambiente. Assim, com competência para tratar de assuntos locais, teve aumentada, ainda, a sua responsabilidade, mesmo que indireta, sobre o desenvolvimento econômico local, enfrentando o desemprego e as desigualdades sociais, e sobre a segurança pública, no combate à violência urbana.

Esse novo estado de coisas resume o princípio da proximidade – entendido por Borja e Castells (1996, p.161) como “elemento essencial da legitimação democrática”, isto é, de revalorização do papel dos governos locais, tão essencial para os processos de democratização política e descentralização do Estado, que no Brasil teve início na década de 80. Para esses autores a cidade é

(...) entendida não somente como território que concentra um importante grupo humano e uma grande diversidade de atividades, mas também como um espaço simbiótico (poder político-sociedade civil) e simbólico (que integra culturalmente, dá identidade coletiva a seus habitantes e tem um valor de marca e de dinâmica com relação ao exterior) converte-se num âmbito de respostas possíveis aos propósitos econômicos, políticos e culturais de nossa época. Citemos (...) a configuração de novos espaços e mecanismos que estimulem a participação política, facilitem a relação entre administrações e administrados e promovam a organização dos grupos sociais. (BORJA & CASTELLS, 1996. p. 161)

Aos municípios, então, novos papéis e novos ciclos. No âmbito da movimentação popular, na sua trajetória de acompanhamento, maturação e participação nos governos, salta aos olhos a questão dos conselhos, que configuram

instâncias de formação de políticas que gozam de um alto conceito de respeitabilidade enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público, espaços que tornam a política mais pública, pelo menos aqueles em que há participação de grupos sociais organizados e democráticos. (CARVALHO, 1998)

Os conselhos municipais, especialmente o recém-criado COMCIDADE de Juiz de Fora, que se constitui o objeto deste estudo, serão melhor observados após um breve levantamento da história da formação desse tipo de participação da sociedade no Brasil.

Segundo Santos (2004a, p. 41), a luta dos movimentos sociais imprimiu à participação um sentido político estratégico de construção do poder popular, a partir de espaços políticos autônomos, pressionando o poder constituído com vistas à conquista de seus direitos. A isso se liga a criação efetiva dos conselhos municipais, após “as experiências geradas pelos movimentos sociais urbanos na interação com o Poder Executivo municipal e estadual no final da década de 70 e ao longo da década de 80”.

Uma medida freqüentemente tomada pelos conselhos populares, não vinculados ao município, é a de pressionar os governos para verem atendidas as suas demandas, o que se lhes torna uma forte característica. O que marca os conselhos gestores – ligados ao município, a uma secretaria, à sua estrutura – é a característica de serem “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e Sociedade Civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 53-4)

Os conselhos são, atualmente, o principal canal constitucional de participação popular encontrado nas três instâncias de governo – federal, estadual e municipal, formando arenas de debate e elaboração de políticas públicas, discussão

e explicitação de interesses, reconhecimento da existência das diferenças e da legitimidade do conflito e da troca de idéias como procedimento de tomada de decisões sobre a elaboração, acompanhamento, fiscalização e avaliação das políticas públicas (TATAGIBA, 2002).

Segundo o Ministério das Cidades, a elaboração do instrumento legal de criação do Conselho Municipal da Cidade deve ser muito mais do que burocrática e pressupor a participação da sociedade. A estrutura e organização dos conselhos devem expressar o consenso de todos os segmentos da sociedade e também do poder público local, assegurando o processo participativo e democrático desde o princípio, o que implica permitir a todos os segmentos que irão compô-lo decidirem sobre sua estrutura, objetivos, composição. Para isso, recomenda o Ministério que se faça uma mobilização social, por exemplo, com audiências públicas, com o fim de reunir segmentos sociais interessados no assunto, para então se iniciarem as discussões.

Um dos princípios da Reforma Urbana, em que o Ministério das Cidades se baseia, é o da Gestão Democrática da Cidade, entendida como forma de

planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioridade a participação popular. E no quesito gestão, com a Constituição 1988, os conselhos gestores se tornam indispensáveis para a efetivação do repasse de recursos federais para estados e municípios:

Pela lei esses fóruns devem participar do estabelecimento de estratégias, decidir sobre a alocação de recursos financeiros e monitorar a implementação de políticas (CORTES, 2002, p. 169).

Partilhando ou compartilhando discussões e decisões com os municípios, o Estado perdeu o monopólio sobre as políticas públicas. A população é chamada a participar de perto do debate e da formulação de diretrizes de políticas que incidem diretamente sobre o seu dia-a-dia, e constrói novos fóruns de participação, para defesa de direitos de grupos específicos.

Diante de tal poder e compromisso, os conselhos gestores representam o que Perissinotto chamou de expressão da

nova institucionalidade brasileira pós-constituente, inserindo-se no processo de descentralização que transferiu para as unidades subnacionais – Estados e Municípios – a responsabilidade decisória sobre políticas públicas e serviços, que antes não lhes eram afetos, e numa perspectiva participativa, possibilitando o controle da sociedade sobre sua elaboração e fiscalização (2004, p. 48).

Tatagiba (2002, p. 54-5) ressalta características que transformam “os conselhos gestores em arranjos institucionais inéditos”, diferenciando-os de outras experiências de conselhos. Em primeiro lugar, são eles tidos por espaços públicos com composição plural, completamente compatível com a deliberação, e paritária. Seu desafio é a construção de mecanismos que permitam à sociedade, especialmente àqueles grupos sociais em situação de desvantagem, expressar e sustentar publicamente sua diferença, de forma que todos tenham influência nos resultados da deliberação.

Em segundo lugar, ressalta a autora, o processo dialógico é o instrumento privilegiado de resolução de conflitos próprios diante da diversidade dos interesses em jogo. Isso é fundamental, por eliminar, em tese, as velhas práticas da troca de favores, do clientelismo e da cooptação.

Por fim, os conselhos gestores conformam instâncias deliberativas com competência legal para formulação e fiscalização de políticas, ou seja, são

instâncias que trabalham no sentido de democratização da gestão das políticas públicas.

Definidos, então, como espaços de interlocução entre Estado, sociedade civil e mercado, são “instituições híbridas”, no dizer de Avritzer, na medida em que são formados por representantes do Estado e por representantes da sociedade civil. Consultivos e/ou deliberativos, reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta. (2000, p. 18).

Tudo isso conforma o cenário em que se movimenta o poder local, possível a partir da adoção do princípio da descentralização adotado no país, quando elaborou a sua Constituição de 1988:

Art. 18. 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.

Os municípios passaram a ter, paralela e conjugadamente, relevante papel no campo das políticas públicas e aumento de suas responsabilidades. A democratização das deliberações públicas municipais influenciou a política e a expansão dos conselhos municipais, criando toda uma rede institucionalizada, em que a população, representada por entidades civis, comparece para discutir e deliberar sobre questões sociais.

Com autonomia política e administrativa, os municípios, que se investiram da capacidade de organizar os órgãos e entidades da administração direta ou indireta de forma independentemente de um poder central, abriram, por outro lado, maior espaço para a participação da sociedade por meio de conselhos. Esse seu perfil é inovador do papel institucional local.

Silvio Caccia Bava (1994) salienta, porém, que a “participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas”. Essas características, levadas a termo, mais ampliam a cidadania, o que é sobremaneira acentuado a partir da elaboração de instrumentos ainda mais abertos à participação popular, como se verá, no capítulo 3, na análise sobre o COMCIDADE de Juiz de Fora.

O fato é que, como coloca Schier (2002),

O direito de participação concretiza, assim, o princípio Democrático, manifestando-se através de regras que asseguram aos cidadãos a possibilidade de interferir e auxiliar na tomada das decisões quanto às atividades do poder público, vinculando tais decisões ao bem comum

historicamente definido, contribuindo, nesta medida, com a realização do Estado Social.

Para a realização desse Estado Social, há que se considerar, entre outras premissas, a questão da participação popular que, no Brasil, ainda é muito pálida. Contudo, tem sido bastante verificável o aumento do número de municípios cujas administrações chamam à participação efetiva a sua população, por meio da representação associativa, integrando comitês, conselhos e outras instâncias deliberativas – caso de Juiz de Fora.

A competência municipal para tratar das políticas urbanas também foi outorgada pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 182:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

De acordo com Laís de Almeida Mourão (2001):

Como célula política da organização nacional, é no Município que se apresentam as condições propícias à participação popular, não só pela existência de uma relativa homogeneidade na composição de cada comunidade local como pela maior possibilidade de identificação dos interesses comuns e dos meios a serem utilizados para a sua realização.

O fortalecimento do poder local, então, como condição de existência da democracia, requer uma gestão democrática da cidade para a efetividade da democracia participativa estabelecida pela Constituição Federal, uma vez que a tarefa de planejar a cidade passa a ser uma função pública que deve ser compartilhada entre o Poder Público e a sociedade. Dessa forma, o Estatuto inaugura uma nova maneira de gerir o ordenamento urbano (gestão democrática), criando instrumentos para sua implementação (art. 4º da Lei nº 10.257/2001).

### **3 PARTICIPAÇÃO POPULAR EM DE JUIZ DE FORA**

“A marca dos anos 80, em Juiz de Fora, é a indignação e a mobilização para a conquista da cidadania e a efetivação da democracia com justiça social”, diz o jornalista, escritor e pesquisador Jorge Sanglard, que ainda discorre em uma de suas crônicas sobre essa década de

manifestações culturais, sociais, políticas, sindicais e estudantis que foram instrumento de pressão e injeção de novos agentes no caldeirão que transformou Juiz de Fora, Minas e o Brasil nos anos 80. (...) Assembléias e protestos, eventos artísticos e flagrantes do cotidiano, campanhas e mobilizações apontaram novos rumos e deixaram marcas profundas na cidade. A inquietação é o ingrediente determinante e o desejo de mudança está impregnado em cada momento.

Sanglard observa, a propósito, na apresentação que faz do livro JF – Anos 80, do jornalista Humberto Nicoline, o que chama de “vitalidade de Juiz de Fora na luta pelas liberdades democráticas e pela justiça social”:

A luta pela redemocratização teve em Juiz de Fora, nos anos 80, um dos centros políticos influentes na busca de novas alternativas partidárias e políticas. As mais amplas correntes de pensamento se articularam na conquista de espaço e na defesa de seus projetos para a cidade, para Minas e para o Brasil. Como pólo regional, Juiz de Fora desempenhou papel importante na reconstrução democrática e os mais diversos setores procuraram integrar, cada vez mais, a comunidade na participação política. (...)

Personagens anônimos ou ilustres fizeram dos anos 80, em Juiz de Fora, um diversificado painel e se integraram no cotidiano da cidade nas mais inusitadas situações. Operários, estudantes, professores, jornalistas, donas de casa, bancários, escritores, artistas, profissionais liberais, cidadãos e cidadãs juizforanos envolvidos na consolidação da cidadania deixaram de lado o medo e deram passos no rumo de um novo tempo, onde a participação popular passava a ser decisiva. Muitos dos que se foram deixaram como legado o exemplo e a determinação. As novas gerações seguramente têm nessas personagens uma referência de vida e de dedicação às conquistas, vivenciadas pela cidade.

#### **3.1 Os movimentos populares em Juiz de Fora**

Em Juiz de Fora, a participação das associações de moradores manteve ao longo dos anos uma certa continuidade e regularidade, estando presente nas principais mobilizações em prol das melhorias na infra-estrutura dos bairros, revelando sua característica de movimento reivindicatório, sempre em busca da solução de suas demandas.

No município, a primeira Sociedade Pró-Melhoramento de Bairro – SPM surgiu em São Mateus, em 1947. A experiência se espalhou por muitos outros bairros da cidade na década de 1950, com os moradores motivados pelo ardor de conquistar, para suas localidades, serviços públicos básicos que Juiz de Fora, entre as décadas de 1940 e 1950, pouco oferecia.

Na segunda metade da década de 50, o movimento comunitário, por meio da criação da – hoje desativada – Federação de Bairros de Juiz de Fora, em 1955, tentou se articular em nível municipal. Por divergências políticas, dois anos depois, em 1957, algumas lideranças partiram para a criação da União Juizforana de Sociedades Pró-Melhoramentos de Bairros. Após disputarem a influência sobre os movimentos de bairros na cidade, atualmente é a União Juizforana que tem atuação expressiva entre as SPMs e em eventos estaduais e nacionais.

Com o Golpe Militar de 1964, a atuação das SPMs sofreu um refluxo e algumas lideranças chegaram até a ser perseguidas pelo exército. Dadas essas interferências, o movimento assumiu, nesse período, um papel mais associativo, desenvolvendo atividades de cunho recreativo, cultural ou assistencial, só retomando as atividades reivindicatórias de obras de melhorias nos bairros a partir da segunda metade da década de 70, colocando em cena algumas das lideranças ainda hoje atuantes na cidade.

O número dessas entidades, em Juiz de Fora, é hoje bastante expressivo. São cento e oitenta SPMs ou Associações de Moradores na cidade, segundo a União Juizforana, que as congrega.

Com importante papel na história do movimento comunitário da cidade, outra entidade, o Unibairros, unia jovens de várias paróquias da cidade, alguns com atuação em bairros. Por meio do lançamento de um jornal, abria luta em favor dos bairros, procurando romper com a atuação de perfil mais assistencialista desenvolvida, por exemplo, pela Igreja Católica.

Quando das eleições de 1982, que inauguraram um novo período de contestação e de ações políticas na sociedade brasileira, a Unibairros buscou uma articulação maior entre as discussões locais e nacionais e até o final da década se engajou em articulações nacionais que se preocupavam com a autonomia do movimento popular e com o desenvolvimento de um trabalho educativo junto às lideranças (TEIXEIRA, 2003, p. 23- 9).

A década de 80 inaugurou, também, o modelo de gestão participativa no país. Em consonância, Juiz de Fora, cria o Conselho Comunitário Municipal – CCM, por meio da Lei nº 6.413, de 9 de novembro de 1983, que reunia entidades da sociedade civil organizada e de qualquer movimento que pleiteasse a sua participação, desde que aprovado em plenário. O CCM funcionou ininterruptamente até abril de 1990, voltando a funcionar em março de 1997 com algumas reuniões até agosto de 2001. De caráter consultivo, tinha a função de assessorar os Poderes Executivo e Legislativo Municipal.

Na mesma gestão que foi criado o CCM, outras iniciativas podem ser contempladas: foram implantados os Conselhos Comunitários de Saúde, que logo se desmobilizaram; foi criado o Grupo de Assessores Comunitários, que reunia moradores de bairros em mutirões, objetivando prestar algum serviço em suas localidades, satisfazendo-lhes algumas de suas demandas. O intento foi questionado, porém, por lideranças comunitárias e moradores que se recusaram ao envolvimento nas obras, apesar de não lhes negar a importância e necessidade, argumentando, com lógica, que nas áreas centrais e ocupadas por moradores bem aquinhoadas, a população não era chamada para trabalhar em sistemas do tipo (TEIXEIRA, 2003, p. 33).

A Constituição de 1988 abriu novos espaços e instituiu novo pensamento sobre a questão da participação social na política pública. Ao dispor sobre os conselhos gestores, criou as condições legais para um campo de atuação que passou a ser ocupado por muitas das lideranças locais que atuavam nos bairros. Essa nova institucionalidade participativa, porém, configura-se verdadeiro desafio a muitas lideranças comunitárias por exigir maior qualificação, informação e atitude propositiva, ao invés ou em vez de somente as reivindicatórias, a que tantos estão ainda afeitos.

Insistindo no seu perfil de cidade participativa, Juiz de Fora cria, na década de 90, 16 conselhos gestores – em 2003, chegam a 33 (PJF, 2004). A administração municipal de 1997, reeleita em 2001, retoma as políticas participativas e implanta o Orçamento Participativo e o Planejamento Estratégico, que culminou na Reforma Administrativa em 2001 – a qual, por sua vez, também adotou uma estrutura descentralizada, à luz do discurso que imperava no país nessa época, com vistas a transformar a lógica burocrática lenta e pouco funcional

da máquina administrativa em um instrumento ágil, transparente, eficaz e a serviço de toda a população.

Na reforma, a Prefeitura implantou os Conselhos de Desenvolvimento Local, concretizados com os Centros Regionais. Nesse novo desenho institucional, os conselhos municipais se engajaram no planejamento municipal e na política setorial, fazendo parte da estrutura organizacional, por meio de vínculos com as Diretorias – hoje secretarias municipais.

A participação da sociedade organizada na dinâmica da administração pública é bem visualizada na composição dos seus conselhos. Em Juiz de Fora, cada um dos atuais conselhos municipais está ligado a um ente da estrutura administrativa da Prefeitura, que lhe fornece apoio em relação à infra-estrutura de funcionamento, compartilhando recursos de acordo com a necessidade própria. A Lei nº 10.000, de 08 de maio de 2001, determinou o reordenamento da vinculação dos Conselhos às novas Diretorias, dentro da perspectiva do novo modelo organizacional.

Em 2004, foi publicado o caderno “Conselhos Municipais: Gestão Democrática e Participação Cidadã”, pela Assessoria de Articulação Institucional da Prefeitura de Juiz de Fora, que apresenta um painel detalhado do modelo jurídico de todos os conselhos relacionados à Prefeitura. Consta ali que:

Há casos de flagrante superposição de atribuições, com mais de um Conselho podendo opinar sobre o mesmo assunto ou tema semelhante. Também há que se identificar a existência de Conselhos congêneres atuando em ares afins.

Ao final da apresentação, está colocado o seguinte:

Toda iniciativa que tente promover qualquer nível de aproximação ou articulação entre os Conselhos deve ser encarada de forma positiva, pois pode levar à formulação de estratégias comuns e à definição de ações conjuntas, evitando a duplicidade de atuação e possibilitando resultados mais efetivos. Quanto maior for o engajamento dos cidadãos neste processo de compartilhamento da gestão, mais legítimo será o desenho do projeto de desenvolvimento social que queremos para Juiz de Fora, solidificando as políticas públicas, a democracia participativa e a inclusão social.

Corroborando com esse pensamento, o COMCIDADE, como se verá em sua teoria, quer justamente, ao congrega conselheiros, promover o engajamento dos cidadãos no processo de participação.

Em 2006, foi lançado pela Prefeitura o Atlas Social – Juiz de Fora: Diagnóstico (TAVARES, 2006). No seu capítulo 4 são avaliadas as situações dos dezessete conselhos municipais gestores de políticas públicas, de 2004 a 2006, ligados à Política Social, ou seja, ligados à Secretaria de Política Social – SPS, à Secretaria de Saúde, Saneamento e Desenvolvimento Ambiental – SSSDA e à Secretaria de Educação – SE da Prefeitura de Juiz de Fora.

Foram analisados aspectos relevantes para atuação desses conselhos: instrumento jurídico de criação, regimento interno, existência, data de criação e fonte de recursos dos fundos vinculados, composição, representação e formas de escolha dos representantes, grau de escolaridade e capacitação dos conselheiros, tempo de mandato, competência, infra-estrutura e suporte administrativo, estratégia de planejamento dos Ministérios / Secretarias de Estado, elaboração do plano de ação para orçamentos anuais, periodicidade das reuniões e realização de conferências. Dentre as conclusões tiradas da análise desse conjunto de dados, destaca-se que uma característica geral:

o alto grau de formalização e organização, pelo formato de criação através de lei ou decreto e existência de regimento interno para todos eles. Além disso, há uma regularidade na realização de reuniões entre os conselheiros.

Isso demonstra uma dada efetividade de atuação dos conselhos, a que se junta uma capacidade propositiva crescente, com a elaboração de planos de ação pela maioria deles, em 2006, o que configura clara tendência de crescimento para os últimos anos.

No entanto, quanto à representatividade qualitativa dos diversos segmentos sociais, territoriais e forças políticas organizadas, assim como a questão de paridade quantitativa em relação aos usuários, o documento informa que

são problemas cruciais que precisam ser mais discutidos visando a uma efetiva igualdade de participação. Neste sentido, já temos uma situação favorável pela dominância quantitativa de conselheiros não-governamentais, mas não existem, em muitos conselhos, critérios explícitos que garantam uma composição equilibrada das forças sociais relevantes e uma efetiva igualdade de condições entre os segmentos diversos.

Em outras palavras, no aspecto das competências, precisa haver uma evolução no sentido deliberativo dos conselhos, especialmente no que se refere aos fundos vinculados, quando existentes.

Na questão de fontes de recursos, é ainda incipiente o potencial de captação de recursos de outras fontes complementares ao Tesouro Municipal. Na situação atual, embora só se tenha pesquisado a diversidade das fontes de receita, percebe-se uma dependência de recursos do Tesouro Municipal, o que merece ser melhor quantificado em pesquisa específica.

Entre os pontos positivos, está o quadro de conselheiros, considerados capacitados para a função que exercem, por demonstrarem entendimento crescente de seus papéis na gestão das políticas públicas. Essa informação é condizente com a imagem que se vem traçando de Juiz de Fora, cujo histórico de tradição participativa impulsionará, com certeza, o amadurecimento da participação social na gestão da política social do município, para o que parece concorrer, na atualidade, o Conselho Municipal da Cidade de Juiz de Fora.

### **3.2 O COMCIDADE de Juiz de Fora**

A criação dos Conselhos das Cidades é recomendada pelo Ministério das Cidades, que objetiva não apenas a integrar as ações municipais, estaduais e federais, constituindo o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, mas também promover a troca de experiências relativas às questões urbanas entre os municípios brasileiros. É intenção desse Ministério alcançar a reforma urbana, revertendo o quadro de desigualdades e de exclusão verificado no país, e a força de sua Política Nacional para o enfrentamento dos cenários resultará, naturalmente, dos esforços, no mesmo sentido, das esferas municipais e estaduais. Em nível federal, o ConCidade é constituído por quatro vertentes básicas: Planejamento Territorial, Habitação, Saneamento Ambiental e Trânsito, Transporte e Mobilidade, o que em Juiz de Fora será modificado, em conformidade com as tendências e cenários locais.

O COMCIDADE de Juiz de Fora, que atende à orientação do Ministério das Cidades e às recomendações obtidas durante a realização das 2ª e 3ª Conferências da Cidade, realizadas, respectivamente em 2005 e 2007 –esta última aprovou a sua a estruturação – traz propostas que vêm ao encontro das necessidades de ampliar a participação da sociedade no debate das questões públicas municipais, mas organizando e otimizando em nova configuração o

excessivo número de conselhos, comissões e câmaras técnicas atualmente existentes no município, com o que pretende o fim de uma flagrante inoperância parcial, resultante de vários fatores, facilmente verificáveis:

- existência de gestão dificultada pela superposição de atribuições;
- conflitos dos níveis de competência, mesmo em condições de similaridade;
- ausência de atribuições e insuficiente número de membros participantes em câmaras;
- estrutura heterogênea ou dispersa;
- duplicidade de focos/diversificação de finalidades;
- recursos limitados e vacância de participantes
- desatualização freqüente;
- aspecto voluntário X responsabilidade/obrigação;
- mudanças administrativas freqüentes nos órgãos públicos;
- ligação das ações à estrutura e não à finalidade de Governo;
- organização desvinculada dos compromissos da gestão integrada;
- falta de integração com o Plano de Governo.

Esses fatores, já vislumbrados no estudo da Secretaria de Política Social, citado anteriormente, comprometem a eficácia das vias de participação e podem conduzir ao que ali é chamado de “cansaço” participativo, decorrente da exagerada proliferação de conselhos, sem uma clara definição de interfaces entre eles e de sua adequada articulação.

Para combater essa possibilidade, o COMCIDADE surge com a finalidade de proporcionar novo desenho orgânico, prático, ágil e transparente, que, congregando os diversos conselhos em linhas temáticas, venha a eliminar a inoperância parcial resultante da superposição de atribuições e dos conflitos dos níveis de competência de conselhos, câmaras e comissões em situação de similaridade temática ou de atribuições – funcionará com dotação orçamentária própria, uma Secretaria Executiva de apoio técnico, administrativo e logístico ao Presidente e aos comitês que o integram. No total, 12 (doze) membros compõem o COMCIDADE: 10 (dez) representantes dos conselhos existentes e 2 (dois) representantes da administração pública municipal (presidente e secretário executivo).

O equilíbrio no número de membros por comitê – dois representantes, sendo um do poder público e um da sociedade – é ponto vulnerável a muitas críticas, quando comparado com a estrutura sugerida na 2ª Conferência Nacional das Cidades que é de 60% de membros da sociedade civil e 40% do poder público. Contudo, se a sociedade considerar o que os seus passos participativos podem a

partir de agora alçar, no município, o que lhe parece, talvez, uma desarmonia ou uma desvantagem, pode se diluir na esteira de um quadro meramente numérico.

O COMCIDADE, embora criado em obediência às recomendações legais e escrito inicialmente em escritório, por técnicos da Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica, se origina, naturalmente, dos anseios de uma sociedade e de uma cidade que se pensa na atualidade do seu contexto, isto é, que percebe a crescente importância, no âmbito da administração pública municipal, de abraçar dois grandes e fundamentais desafios: o Planejamento Participativo e o Controle Social, tão discutidos ultimamente nos fóruns que analisam a questão do envolvimento da sociedade nas políticas públicas.

Com o primeiro desafio, o município espera abrir canal que viabilize a participação da população no ordenamento das prioridades em termos de políticas, diretrizes e estratégias de intervenção do Poder Público no município e na região. Já o controle social seria resultante direto do grau dessa participação da sociedade nos assuntos da administração pública municipal, continuamente construído pelos atores sociais.

Considerando-se a história da participação da sociedade local nas esferas de governo, relembrando suas conquistas, pode-se especular que Juiz de Fora inclina-se para os desafios propostos pelo COMCIDADE com um perfil qualificado, ou pelo menos maturado – não apenas na sua história de cidade participativa da vida política, criadora de conselhos, mas também na sua movimentação em torno de questões culturais, intelectuais e artísticas lhe confere um perfil bem peculiar, razão porque dela se pode esperar resposta diferenciada.

Entre os objetivos, e conforme preconiza o Estatuto da Cidade, o COMCIDADE de Juiz de Fora nasce com o fim de buscar a consolidação de uma cultura moderna, democrática e participativa, com o que espera cumprir o papel de parceiro da cidade, avaliando, propondo, debatendo e aprovando as políticas, diretrizes e estratégias que envolvem a reforma urbana e o desenvolvimento sustentável do município e da região. Por sua vez, o Poder Público, criando e implantando um sistema de gestão participativa, visa a otimizar a integração popular no planejamento municipal. Juntos, então, Poder Público e sociedade, na transparência de suas ações, pretendem:

- . promover e obter ações e resultados coordenados;

- . alcançar maior captação de recursos;
- . otimizar recursos humanos.

De início, e como que ratificando a sua importância e pertinência, a própria Prefeitura já convida o recém-instalado Conselho para os debates referentes à revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, que, ampliado, se configurará como Plano Diretor de Desenvolvimento do Município – PDDM, e à revisão da Legislação Urbanística. Esses trabalhos, contudo, se encontram em etapas preliminares e, no tocante ao próprio COMCIDADE, nada se tem de oficial que venha a comprovar, neste momento, a realidade da sua implementação, muito embora já se encontre sancionada a Lei nº 11.563, de 8 de abril de 2008 que o institui.

O COMCIDADE, em Juiz de Fora, atendo-se ao perfil do município e visando ampliar a visibilidade no trato das questões públicas, estabelece, diferentemente do sugerido pelo ConCidade (nível nacional), a criação de cinco comitês:

a) Comitê de Desenvolvimento Sustentável: sua temática é a referente aos estudos de estratégias de promoção do desenvolvimento social, ambiental, cultural, tecnológico e econômico da cidade e da região, sempre tendo em vista a inclusão social e a minimização das desigualdades sociais e econômicas.

b) Comitê de Assistência Social e Cidadania: sua temática é ligada à estratégia de promoção de planos e ações voltadas para a assistência social com o propósito de desenvolver e propiciar a dignidade humana, atendendo prioritariamente as camadas mais vulneráveis da população.

c) Comitê de Educação e Cultura: sua temática, como o próprio nome indica, reúne a preocupação com estratégias de fomento, desenvolvimento e aprimoramento dos sistemas educacionais e culturais, inclusive com a busca pela excelência, tradições e vocações da cidade.

d) Comitê de Saúde e Bem-Estar: sua temática está ligada à promoção de estratégias para ações que facultem melhor qualidade de vida ao cidadão, através de diretrizes que visem a políticas preventivas.

e) Comitê de Segurança e Assistência Institucional: tem por tema a busca estratégica de ampliação da sensação de conforto e da segurança, de fato, patrimonial, pessoal e institucional.

Estruturado de forma a permitir o exercício do planejamento participativo e o controle social e configurando-se como órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, o COMCIDADE de Juiz de Fora objetiva, segundo o art. 1º da Lei nº 11.563, que o institui:

- I. Estudar e propor o ordenamento de prioridades de ações destinadas à formulação e à implementação das Políticas de Desenvolvimento do Município, bem como para acompanhar e avaliar a sua execução;
- II. Propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação das Políticas de Desenvolvimento Municipal, em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Municipal da Cidade;
- III. Elaborar, apresentar e aprimorar, através de estudos específicos, a sua própria estrutura organizacional, de modo a sinalizar para a viabilidade de implantação de Sistema de Gestão para coordenar o cumprimento dos Planos de Governo frente à atuação dos diversos Conselhos, Comissões e Câmaras formalizadas no município de Juiz de Fora.

O item III, acima, é referência clara à falta de sinergia entre os planos municipais estratégicos, físicos/territoriais, setoriais/temáticos e de investimentos que tanto resultam em retrabalho, gastos excessivos, perda de eficiência, e às vezes improdutividade das atividades da máquina administrativa. Tudo isso engendra o cansaço participativo, que o pensamento do homem do terceiro milênio já pode evitar.

Prover a estrutura do executivo municipal de planejamento e organização ágeis e efetivos é importante passo para a tomada de decisão e superação dos novos desafios que se apresentam para o gestor moderno e sintonizado com o seu tempo e sua gente. Daí, com a instituição do COMCIDADE, pode-se antever uma possível maximização dos benefícios diretos para a população e prever anseios regionais atendidos de forma mais ordenada e democrática.

Ao COMCIDADE de Juiz de Fora, segundo o art. 2º da Lei nº 11.563, compete:

- I. Propor prioridades dentro dos programas, instrumentos, normas e prioridades destinados à formulação de Planos e Políticas de Desenvolvimento do Município;
- II. Acompanhar e avaliar a implementação dos Planos e Políticas de Desenvolvimento do Município, dentre outros, dos programas relativos à política de gestão do solo, de habitação, de

- saneamento, de sustentabilidade ambiental, de mobilidade e transporte urbano, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
- III. Propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;
  - IV. Emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
  - V. Incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano;
  - VI. Promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais a identificação e sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses indicadores, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano;
  - VII. Estimular ações que visem propiciar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas urbanas;
  - VIII. Promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pela Prefeitura;
  - IX. Estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos municipais, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável;
  - X. Propor diretrizes e critérios para a distribuição regional e setorial do orçamento anual e do plano plurianual;
  - XI. Propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos municipais que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano;
  - XII. Promover, quando necessário, a realização de seminários ou encontros regionais sobre temas de sua agenda;
  - XIII. Dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões;
  - XIV. Convocar e organizar a Conferência Municipal da Cidade;
  - XV. Aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas.

Bem se vê que não são poucos nem tímidos os horizontes que se abrem à participação da sociedade. A envergadura desse leque de possibilidades é, pelo menos teoricamente, inquestionável, e parece se casar muito bem com a Juiz de Fora das lutas políticas.

Quando da apresentação dos primeiros moldes do COMCIDADE, durante a 3ª Conferência da Cidade, uma primeira premissa foi estabelecida pela assembléia: a da composição de uma estrutura que nada viesse a impor ou modificar na estrutura dos conselhos, comissões e câmaras atuais.

Um certo receio de a sociedade perder terreno participativo parece o ponto realmente determinante de tal premissa. Se isso for verdade, outro viés não o seria menos: os integrantes daquela plenária não só não puderam compreender a real possibilidade de extensão do papel do Conselho, como também sequer tiveram tempo para tanto. Por essa constatação se antevê que o processo de implantação do COMCIDADE deverá ser, também, de ilustração e assimilação do inovador elenco de possibilidades que se descortinam para a sociedade local.

Obediente a essa determinação ou premissa, contudo, o molde final do COMCIDADE estabelece um contorno organizacional composto de cinco grupos temáticos, aos quais as diversas formas de participação da sociedade se filiarão por similaridade de funções e atribuições, preservando sua estruturação interna e deixando inalterados os seus níveis tático ou operacional de atuação. Esse feixe organizacional, estabelecido com o fim de permitir e garantir melhor e maior inter-relação entre todos os segmentos que de alguma forma se assemelham, visa a propiciar a formação, propriamente dita, de mais nova, efetiva e fundamental voz, parceira da administração: o COMCIDADE, em si, formado por representantes dos comitês, indicados pelos conselhos a eles filiados.

Como observa Boschi (2005) as características do contexto urbano são fatores importantes para se aferir o sucesso ou o fracasso de distintas experiências participativas. Certamente o grau de desenvolvimento socioeconômico – ou, como sustenta Santos Jr. (2001), o vínculo entre o arcabouço legal e a realidade institucional dos Municípios – é um fator que ajuda a explicar as diferenças de práticas de participação nas cidades brasileiras. Em Juiz de Fora, o momento é de sensível absorção dos modos e maneiras de trabalhar a questão da participação popular, com a máquina administrativa se voltando para acolher o cidadão, que, por seu turno, encontra na interface com o Poder Público o amparo institucional e o palco no qual subir para se fazer ouvir – a velha arena está de novo em cena, desta vez mais interessante. Estariam em tão favoráveis condições os atores da cidade?

A constituição do COMCIDADE em interface com o planejamento municipal cria um sistema de gestão que em sua estruturação visa a otimizar a participação popular e alcançar maior captação de recursos, maior integração entre governo e população, garantindo o desenvolvimento sustentável e inclusão social, solucionando, ainda, a situação crítica atual, em que o excessivo número de conselhos, comissões e câmaras acabam por dificultar a gestão, gerando

superposição de atribuições, inoperância parcial e conflitos dos níveis de competência, como se viu.

Como tudo é ainda teórico, com as intenções ainda presas ao papel e esgarçadas que foram com a alteração recente nos quadros de pessoal da Prefeitura, que exonerou um dos principais técnicos da equipe que formulou o COMCIDADE, é pretensiosa qualquer tentativa de afirmar algo, além do especulativo, sobre as reações da sociedade, sobretudo dos conselhos hoje instituídos, quanto à implantação de algo de tal envergadura.

Entre o que se pode ler na mídia, nesta fase de pré-implantação do Conselho, por exemplo, está a argumentação de Walter Pires, da qual se depreende, porque patente nas letras, que grande é a falta de informação da sociedade sobre o espírito do COMCIDADE, o que lhe pode criar muitas resistências apriorísticas, infundadas e, talvez, até injustas.

Observando-se a história da participação popular da cidade, é de se esperar, agora, em vez de rompantes de oposição, a batalha pela implementação de uma proposta tão grandiosa quanto possível, em termos de abertura à participação, haja vista que os cidadãos são chamados, nesta oportunidade um tanto inovadora, a discutir em nível insuspeitado de decisões: o estratégico, mais amplo e inédito campo para a sua atuação, já que os conselhos e câmaras, que até então participam da administração pública, sempre o fizeram nos níveis tático e operacional. Com o COMCIDADE, as ações e diretrizes das políticas públicas serão analisadas em nível mais abstrato e profundo do que poderiam supor, há três décadas, os primeiros atores dos movimentos sociais de caráter reivindicatório, que pouco se achegavam ao Poder Público com o fim de garantir para suas localidades uma e outra intervenção pontual.

Como diz Suzana Quinet de Andrade Bastos:

A crença na capacidade da cidade é a grande instituição local, que por um lado distingue Juiz de Fora de outras cidades brasileiras, tornando-a peculiar e, por outro é o motor da busca incessante pelo desenvolvimento econômico local.

Juiz de Fora, chamando a sociedade a essa parceria, está tomando a si o papel de instituir um sistema de gestão democrática, com o que pode vir a ampliar o exercício da cidadania e ao mesmo tempo reverter em eficácia e eficiência da ação governamental, com vistas a um projeto de cidade capaz de produzir um

desenvolvimento justo e sustentável, social, ambiental e economicamente, a gosto de sua população tão marcadamente politizada, culta e atuante, ávida por uma oportunidade real de revelar-se como efetivo poder local – o que legalmente foi instituído pela Constituição de 1988, nossa Carta maior.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em sua história permeada por inúmeras experiências de participação popular na discussão de questões políticas e sociais, o município de Juiz de Fora pôde contar com o interesse de seus cidadãos, afeitos à cultura e à intelectualidade.

Tendo criado inúmeros conselhos, especialmente desde a década de 80, a sociedade local está, atualmente, em vias de receber o já oficial, porém não implantado, Conselho Municipal da Cidade, o COMCIDADE. Este instrumento pode vir a instituir um real sistema de gestão democrática, pautado no projeto de um município capaz de produzir o desenvolvimento justo e sustentável, social, ambiental e economicamente.

A análise das atribuições e competências do COMCIDADE permite conjecturar que o município está frente a frente com uma oportunidade de ampliação dos canais de participação, com alteração concomitante no nível dessa participação. Do melhor aproveitamento desse exercício, podem resultar melhorias na eficácia e na eficiência da ação governamental local ainda não vistas na história juiz-forana.

Com base na capacidade da sociedade local, verificada ao longo da história da cidade, na abertura vislumbrada na lei que institui o COMCIDADE de Juiz de Fora, e na esteira do processo de descentralização que permitiu aos municípios a autonomia administrativa, de acordo com as suas particularidades, este texto refletiu sobre a possibilidade de o município constituir, por meio da parceria entre Poder Público e população, uma forte base de poder local, alinhada com anseios de sua população politizada, culta e atuante.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Debora C. R. Conselhos Municipais de Saúde e Educação: distintos padrões de participação política. 2006. 210 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2006.

ASSESSORIA DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL. Conselhos Municipais - Gestão Democrática e Participação Cidadã. 2004. 60 p. Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*, Porto Alegre, v.1, n.2, p. 18-43, 2000.

BASTOS, Suzana Quinet de Andrade. Tempo e Espaço nas Estratégias de Desenvolvimento Local: Estudo de caso de Juiz de Fora (MG). In: IX Seminário Internacional Red Iberoamericana de Investigadores em Globalization Y Territorio. 2006. Bahia Blanca, Buenos Aires.

BAVA, Silvio Caccia. Democracia e poder local. In: Participação popular nos governos locais. 1994. São Paulo: Pólis, p. 8.

BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. 1996. *Revista Novos Estudos: Cebrap*. Julho. n. 45, p. 152-166.

BOSCHI, Renato Raul. Modelos participativos de políticas públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. In: AZEVEDO, Sérgio de & FERNANDES, Rodrigo Barroso. Orçamento Participativo: construindo a democracia. 2005. Rio de Janeiro: Revan, p. 179-196.

JUIZ DE FORA. Lei nº 11.563, de 08 de abril de 2008. Criação, composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Municipal da Cidade de Juiz de Fora – COMCIDADE.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Participação social no Brasil hoje. 1998. *Polis Papers*. n. 02,. Disponível em <[http://www.polis.org.br/obras/arquivo\\_169.pdf](http://www.polis.org.br/obras/arquivo_169.pdf)>. Acesso em 10. abr. 2008

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. 2000. *Revista Pólis*, São Paulo, n.37,

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, Renato & FUKS, Mário . *Democracia: teoria e prática*. 2002. Rio de Janeiro: Relumbre Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, p. 167-210.

CUNHA, Edite da P.; CUNHA, Eleonora Schettini M. As políticas sociais no contexto das políticas públicas. 2005. Disponível em: <<http://www.eproinfo.mec.gov.br/Mod80500/texto1.pdf>>. Acesso em 12. abr. 2008

ESTATUTO DA CIDADE: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília – DF, Câmara dos Deputados – Coordenação de Publicações. 2001.

FONSECA, Mírian Cristina de Paiva. O Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora tem se constituído em um instrumento de representação eficaz?. 2002. 79f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Gestão Estratégica Pública) Escola de Governo de Minas Gerais da Fundação João Pinheiro e Escola de Governo da Prefeitura de Juiz de Fora.

KINZO, Maria D'alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. 2001. *São Paulo Perspec.*, Dez, vol.15, no.4, p.3-12.

MOURÃO, Laís de Almeida. Gestão municipal democrática. 2001. São Paulo: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Unidade de Produção de Pareceres e Informações Jurídicas – UPPIJ.

PERISSINOTTO, Renato M. Poder e participação no conselho municipal de assistência social de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, Mario, PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário. *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná.* 2004. Curitiba: Editora UFPR, p. 45-74.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, Juiz de Fora Sempre: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. 2001. Prefeitura de Juiz de Fora

SANGLARD, Jorge. Anos 80 em Juiz de Fora. Disponível em <<http://www.acesa.com/anos80/jorge.apl>> Acesso em 16. abr. 2008

SANTOS JÚNIOR, Orlando A.; RIBEIRO, L. C. de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. 2001. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p. 223-248.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Desafios para a democratização da gestão municipal através dos conselhos municipais: a questão da representatividade e da autonomia. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos, & WAHL, Joachim. *Cidade, democracia e justiça social.* 2004. Rio de Janeiro: Fase: Fundação Rosa Luxemburg Foundation, p. 41-50.

SAULE, Nelson, Junior. Marco Legal da Participação Popular no Brasil. Disponível em: <[http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/nelson\\_saule.pdf](http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/nelson_saule.pdf)>. Acesso em 02. mai. 2008.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A participação popular na administração pública: o direito de reclamação. 2002. Rio de Janeiro: Renovar, p. 75.

SMITH, M. K. 'Robert Putnam', the encyclopaedia of informal education. 2001-2007. Disponível em <[www.infed.org/thinkers/putnam.htm](http://www.infed.org/thinkers/putnam.htm)>. Acesso em 05. mai. 2008

TATAGIBA, Luciana. O novo estatuto da participação no contexto do Estado Pós-ajuste. In: XXIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – Dilemas da Modernidade periférica. 2005. Caxambu, 25 a 29 de outubro. p. 17-18.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. 2002. São Paulo: Paz e Terra. p. 17-45.

TAVARES, Gisele Machado (org.). Atlas social - Juiz de Fora: diagnóstico. 2006. Prefeitura de Juiz de Fora - Juiz de Fora (MG). p. 294

TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Puxando pela memória: uma história dos movimentos comunitários de Juiz de Fora contada por algumas de suas lideranças. 2003. Juiz de Fora: Prefeitura Municipal; Assessoria de Articulação Institucional. p. 23-29.