



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA E PLANEJAMENTO EM ESCALAS
INTERMEDIÁRIAS: ANÁLISE COMPARADA NO CONE SUL, 1990-1980

Letícia Gardusi de Faria (Universidade Federal de Minas Gerais) - leticia.gardusi@gmail.com
Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG. Bolsista PIBIC-CNPq.

Gisela Barcellos de Souza (Universidade Federal de Minas Gerais) - gisela.barcellosdesouza@gmail.com
*Formada em Arquitetura e Urbanismo pela UFSC. Mestre em Projet Architectural et Urbain - Universite de Paris VIII.
Doutora em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo pela USP. Professora adjunta do Departamento de Urbanismo da UFMG.*

Experiências de gestão participativa e planejamento em escalas intermediárias

Análise comparada no Cone Sul, 1990-1980

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1980, as promoções dos mecanismos de democracia participativa via gestão municipal, especialmente, através da figura do bairro, modelaram a redemocratização nos países do Cone Sul. Tais mecanismos puderam trazer luz a um desejo de ampliação de democracia, representada por uma vontade descentralizadora, participativa e antiburocrática, resultando, assim, em um processo de democratização com vocação contra-hegemônica que, apesar de baseado na democracia neoliberal representativa, teve vários momentos promissores com os experimentos de democracia participativa intraurbana e a nível local.

Boaventura Santos (2016) enquadra a redemocratização no Cone Sul dos anos 1980 dentro da terceira onda de democratização, cuja principal característica seria o "experimentalismo democrático em sociedades muito desiguais e bem heterogêneas social e culturalmente" (SANTOS, 2016, p.19). As experiências de democracia participativa em nível local são, neste contexto, algumas das principais expoentes da vocação não-hegemônica que buscaram, por meio da descentralização das instâncias de decisão, alternativas para as patologias da participação – aumento do abstencionismo – e da representação – descolamento entre eleitores e seus representantes. Os experimentos como o orçamento participativo são frequentemente apontados como contribuições latino-americanas para o aprofundamento da democracia (GOLFRANK, 2011; LITVACK et al, 1998). Sendo assim, esta pesquisa pretende resgatar e comparar diferentes iniciativas voltadas à descentralização no Cone Sul nos anos 1980 a meados dos anos 1990. Busca-se demonstrar que neste momento – em um movimento que se apoiava e ultrapassava o municipalismo – há uma aposta na escala local (do bairro) no planejamento e na gestão como instância na qual se materializam de distintas formas a ideia de democratização. Para tanto, focou-se no estudo de casos em que participação popular era fomentada e legitimada por meio da escala local – ou seja da descentralização no território –, direcionando a análise para países latinos no qual observa-se maior interlocução neste período: Brasil, Argentina e Uruguai.

É importante ressaltar que se optou por analisar as experiências que se iniciaram antes de 1996, quando através da chancela de boas práticas da ONU, (durante a conferência para assentamentos humanos, Habitat II, em Istambul) e da conferência de Washington, ocorrida em outubro do mesmo ano, as experiências de governança participativa no cone sul foram adotadas como modelos de boas práticas pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (OLIVEIRA, 2016). A partir deste momento pode-se observar uma diluição nas experiências de planejamento e gestão urbana municipal; passa-se de projetos que visavam alcançar a democracia radical à promoção de agendas neoliberais,

resultando na perda massiva do caráter contra-hegemônico da descentralização (OLIVEIRA, 2016).

A fim de alcançar os objetivos propostos, a pesquisa se apoiou na análise de conceitos relevantes e da conjuntura histórica, bem como no estudo de casos específicos e proeminentes. Em sua primeira parte, *O Espaço Público e a Democracia Participativa*, o artigo apresenta uma breve revisão teórica do conceito de democracia participativa e da importância do espaço público na compreensão dos experimentos apresentados. Posteriormente, em *Mecanismos de Participação*, busca-se propor uma tipologia de mecanismos para se sistematizar e analisar as experiências estudadas, que serão propriamente apresentadas na seção de *Análise*. Ao final do artigo, realiza-se conclusões e considerações finais acerca dos dados levantados ao longo do desenvolvimento da pesquisa.

O ESPAÇO PÚBLICO E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Conhecida como a Década Perdida da América Latina, os anos 80 marcaram um período de crises que se refletiram nas cidades pelo agravamento dos problemas urbanos. Segundo dados apresentados por Almandoz (2015), 34% das famílias que moravam em cidades latino-americanas se encontravam em situação de pobreza, e os índices de extrema pobreza, desemprego e trabalho informal se tornaram similares aos da Grande Depressão de 1929.

As propostas de política urbana historicamente desenvolvidas até então se revelaram insuficientes para solucionar os déficits sociais dos anos 80 e o mal-estar agravou-se ao longo da década junto à crise da dívida externa do subcontinente, refletindo a assimetria do poder político nas lógicas sócio-espaciais (BRASIL, 2004). Com este cenário, aprofundou-se o colapso do modelo de estado desenvolvimentista, favoreceu-se a falência das ditaduras sul-americanas, e possibilitou-se a expansão do sistema de desenvolvimento neoliberal para a América Latina, com seu marco simbólico no Consenso de Washington.

Concomitantemente a este processo de consolidação do modelo neoliberal econômico e sua penetração na América Latina, o debate em torno da questão democrática centrou-se em torno da democracia liberal e representativa, colocando-a como modelo hegemônico no ocidente (especialmente a partir da gradativa falência da União Soviética). Entretanto, apesar da aparência triunfante, o modelo representativo hegemônico oscila frente a uma democracia de baixa intensidade – e que facilmente se confunde com a antidemocracia –, valorizando positivamente a apatia política, a baixa participação, o distanciamento entre representante e representado, e a excessiva concentração do debate democrático em torno apenas do desenho eleitoral (SANTOS, 2016).

Apesar de se desenvolverem dentro do modelo democrático hegemônico, os processos de redemocratização ocorridos na América Latina tiveram alto impacto da literatura que fomentou a revisão das práticas democráticas, como Habernas, Castoriadis, Lechner, Nun e Bóron, repondo assim discussões sobre diversidade e pluralidade (SANTOS, 2002), buscando romper com o autoritarismo, o patrimonialismo e o não reconhecimento da diferença (SANTOS, 2016). Esta resignificação da gramática na prática democrática é resultado da

luta social contra as ditaduras civis e militares, lutas que aspiravam impulsos democráticos que a democracia liberal não conseguia suprir (SANTOS, 2016).

Como destacam Avritzer e Santos (2002), a aspiração contra-hegemônica nos países latino-americanos buscava inserir novos atores na disputa política, reivindicando o direito de participar das decisões a nível local, e assim, instaurando uma disputa pelo significado de democracia – colocando em debate a questão da relação entre procedimentos e participação social.

[...] participar significa influir diretamente nas decisões e controlar as mesmas (...) se estamos em uma nova fase no país, é possível e é preciso que o movimento comunitário avance e influa diretamente, apresentando propostas, discutidas e definidas pelo movimento sobre o orçamento público (UAMPA, 1986 *apud* SANTOS; AVRITZER. 2002. p. 58)

Neste cenário, o conceito de espaço público ganhou destaque nos debates culturais, sociológicos e políticos-urbanos do período – em especial a partir da celebração urbana ao final da ditadura, com a reocupação das ruas para fins políticos e culturais, contestando a obsessão ditatorial com limpeza e ordem (GORELIK, 2008). Assim, o conceito se converteu em uma peça chave para a reconsideração do problema democrático pela esquerda, funcionando como uma ferramenta crítica aos problemas herdados dos anos de chumbo, e também àqueles advindos da democratização hegemônica (GORELIK, 2008).

Para além do resgate da categoria do espaço público, a escala do bairro se fortaleceu neste período, especialmente após a renovação urbana de Berlim¹. O bairro foi identificado como espaço de resistência e experimentação para uma democracia de alta intensidade após o período de autoritarismo centralizador e tecnocrático. Desta forma, a esfera local foi apresentada como um terreno privilegiado de concretização dos anseios democráticos e de participação, no qual líderes comunitários poderiam acessar mais facilmente o poder estatal, o que consolidou o bairro como protagonista da transição democrática (GORELIK, 2008).

Assim, em países latino americanos que passaram pela redemocratização surgiram novas articulações entre mecanismos participativos e representativos, buscando construir uma democracia mais genuína através de novos desenhos e arranjos democráticos (SANTOS, 2016; WAMPLER, 1999). Esses novos desenhos e arranjos, se desenvolveram a partir de eixos temáticos – como saúde, educação, habitação e outras áreas – ou por meio da valorização da escala local, ou seja, a partir de uma democracia participativa intraurbana.

OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO

Para resgatar e comparar experiências e seus mecanismos de participação cidadã no Cone Sul recorreu-se a um conjunto amplo de artigos acadêmicos, trabalhos desenvolvidos por prefeituras e órgãos internacionais, especialmente a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – ONU). A partir do recorte nos três países sul-americanos, a busca de experiências selecionou casos relevantes em sete municípios nos quais se observou experimentos participativos e descentralizadores: três na Argentina,

¹ Referimo-nos aqui à IBA Berlim – ver a respeito Souza (2012).

Rosário, Buenos Aires e Córdoba; três no Brasil, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife; e apenas um no Uruguai, Montevideú. Todas são grandes cidades latino-americanas, e, com exceção de Rosário, são capitais de seus estados ou províncias, possuindo amplas competências, eleições diretas para prefeitura e importância política regional e nacional.

A partir da leitura dos materiais encontrados, organizaram-se os dados em planilhas a fim de contextualizar temporalmente as experiências e também sistematizar preliminarmente as principais informações coletadas, criando correlações, desdobramentos e apontamentos iniciais. Com base nas tabelas preliminares desenvolvidas, começou-se a tecer uma tipologia das experiências e seus mecanismos de participação e descentralização territorial, utilizando como referência para tanto os modelos apresentados por Yves Cabannes (2004), Luciano Fedozzi (2009) e Cecília Schneider e Yanina Welp (2011).

As experiências de democracia participativa a nível local que ocorreram no Cone Sul entre os anos 80-90 possuem características diversas, especialmente, no que concerne aos mecanismos de participação popular. Esses constituem a base de compreensão dos experimentos, e nesta proposta de análise centrou-se em observar as seguintes variáveis: quem está habilitado a participar; qual o tipo de participação que está sendo proposta (passiva, consultiva, deliberativa não vinculante ou vinculante – podendo também ser uma combinação múltipla destas); se ocorre descentralização no território, e em caso positivo, como a mesma ocorre; e se a ferramenta é utilizada para gestão urbana ou planejamento urbano.

Combinamos as características mencionadas acima, optou-se por tipificar os mecanismos de participação popular em cinco categorias: (A) Equipamentos Locais, no qual ocorre a descentralização (ou desconcentração) de serviços municipais via criação de centros voltados a representar e promover da participação cidadã em distritos ou outras subdivisões municipais; (B) Representação Local, com a participação via democracia indireta e ligados a territórios descentralizados – bairro ou outra subdivisão –; (C) Representação Municipal, em que também ocorrem a democracia representativa porém sem estar vinculado a um território intramunicipal, e sim a cidade ou a um eixo temático; (D) Participação Direta Local, mecanismos de democracia direta que estão vinculados a um território intraurbano; e (E) os mecanismos de Participação Direta Municipal, no qual observa-se participação direta não vinculada ao território.

Tipos de Mecanismo	Forma de Participação	Descentralização no Território
Equipamento Local	Todos os moradores da região	Subdivisão do território municipal
Representação Local	Grupo restrito eleito e/ou indicado. (Democracia indireta)	Ligado ao local (Bairro, distrito ou região)
Representação Municipal	Grupo restrito eleito e/ou indicado. (Democracia indireta)	Não há
Participação Direta Local	Aberta a todos os moradores da região. (Democracia direta)	Ligado ao local (Bairro, distrito ou região)
Participação Direta Municipal	Aberta a todos os moradores. (Democracia direta)	Não Há

Tabela 1. Tipologia dos mecanismos de participação popular. Fonte: Elaboração própria.

MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO NOS CASOS ANALISADOS

Em todos os casos analisados, o desejo de participação popular está profundamente relacionado com o processo de redemocratização que possibilitou novas experimentações nos desenhos de gestão e planejamento urbano. No Brasil, o processo da nova constituinte é símbolo dessa renovação através da participação popular, sendo marcado pela atuação ativa de vários setores da sociedade civil, em especial os movimentos sociais urbanos, como o da Reforma Urbana. É pela Carta Magna brasileira que se promove, em seu texto final, considerável grau de poder aos níveis subnacionais de governo através do processo de municipalização de diversas atividades estatais, além de incentivar que todos os entes da federação promovam a participação popular na elaboração de políticas públicas.

As experiências participativas brasileiras se desenvolveram em torno do Orçamento Participativo, modelo implementado pela primeira vez pela gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) na capital gaúcha em 1989. A possibilidade de cogestão do orçamento municipal (inchado após o processo de municipalização advindo da nova Constituição) marcou o “Modo Petista de Governar”, exportado e adaptado para outras capitais como Belo Horizonte e Recife. As pressões advindas da base para ter acesso à participação da discussão orçamentária municipal permitiram a concepção do OP (SOUZA, 2002), iniciativa regularizada e proposta pelo poder executivo, sem ser aprovado em alguma legislação específica – decorrendo sempre do interesse da próxima gestão eleita em continuar o processo participativo.

Em Porto Alegre as associações de bairro ganharam espaço a partir dos anos 70, fundando a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) em 1983, e realizando seu primeiro congresso em 1985, pautando a reforma no orçamento (SANTOS, 2002). Para além disso, Porto Alegre foi a única capital do sul-sudeste brasileiro em que a disputa eleitoral de 1988 ocorreu entre setores da esquerda, indicando uma tradição política mais progressista, como também uma maior abertura para implementação do OP.

O modelo porto-alegrense de OP é estruturado, através das Assembleias Regionais, na escala intramunicipal e das Plenárias Temáticas, eixos temáticos específicos e sem vinculação com alguma localidade. Ao todo são 17 regionais e seis plenárias, nas quais todo e qualquer cidadão pode participar e tomar decisões de forma direta, sendo o critério de participação a moradia no caso das regionais, e o interesse no caso das plenárias. Nas assembleias e plenárias se indicam os membros do Fórum do OP e do Conselho do OP, instâncias representativas, no qual apenas delegados e conselheiros eleitos têm poder de deliberação.

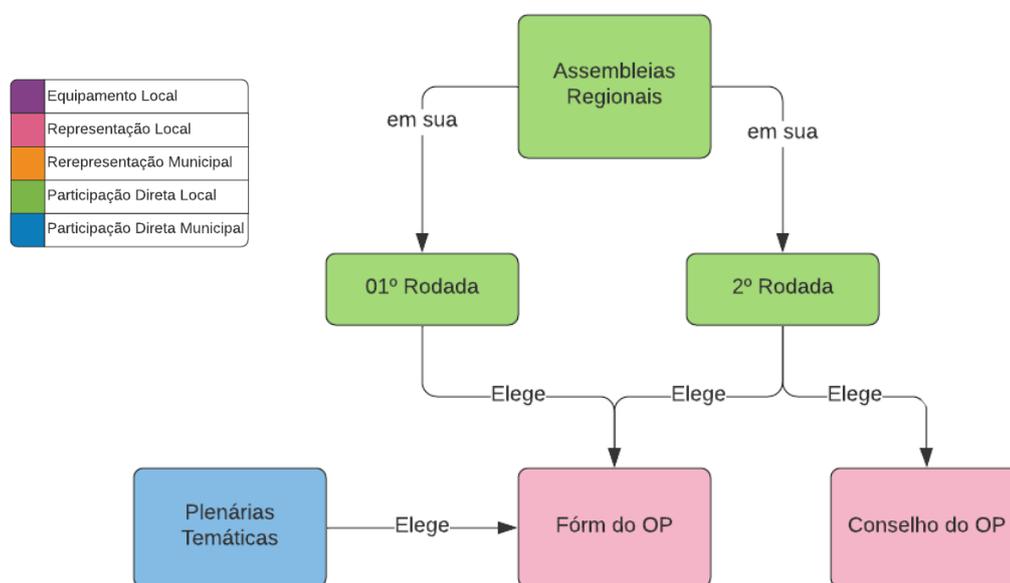


Diagrama 1. Modelo de mecanismos do Orçamento Participativo de Porto Alegre.
Fonte: Elaboração própria.

Já em Belo Horizonte, os membros de associações de bairro se multiplicaram ao longo dos anos 80, como apresentado por Azevedo (2000), sendo as associações religiosas as com maiores presenças na representação em escala local. Neste cenário, implementou-se o OP em 1993, seguindo o “Modo Petista de Governar”. Porém, diferentemente da capital gaúcha, o OP de Belo Horizonte não seguiu o modelo de discussão por regional e por eixos temáticos diversos, largamente adotado em outros OP. Houve duas inovações locais: a criação de um índice para auxiliar na distribuição dos recursos, o Índice de Qualidade de Vida Urbana, espacializado em uma subdivisão intermediária entre os bairros e as regionais, as Unidades de Planejamento; e a instituição de um segundo OP exclusivo ao Sistema Municipal de Habitação – o Orçamento

Participativo Habitacional. O OPH foi coordenado e operacionalizado pela Urbel² e estava articulado à atuação do Conselho Municipal de Habitação, que definia os programas através dos quais os recursos destinados à habitação deveriam ser aplicados.

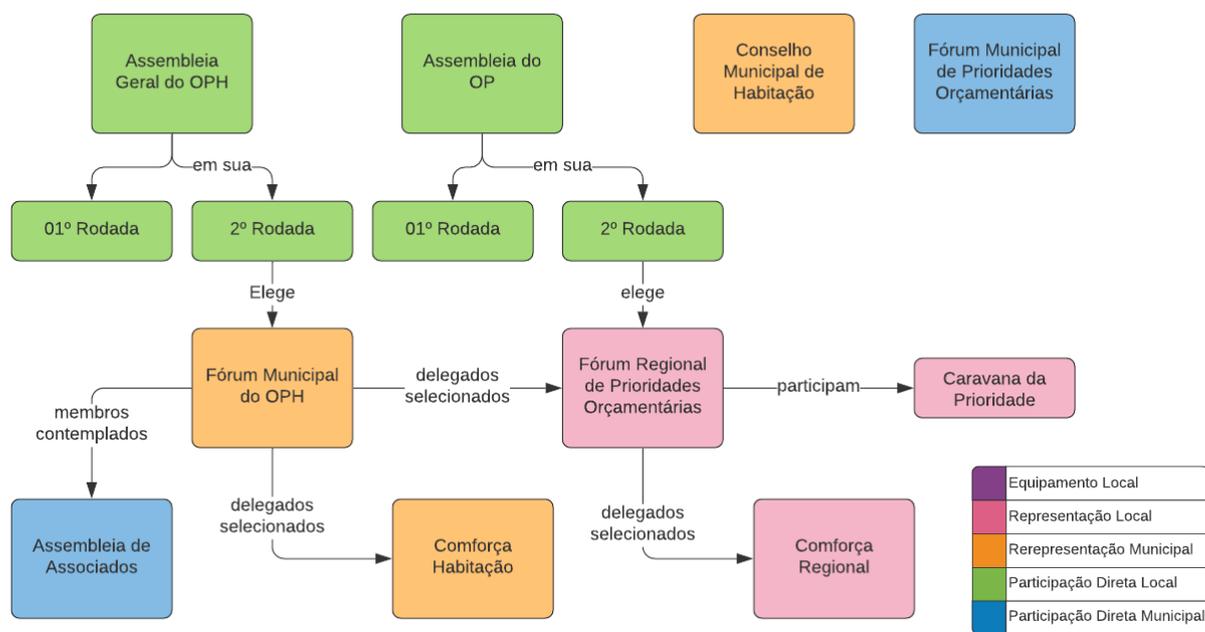


Diagrama 2. Modelo de mecanismos dos Orçamentos Participativos de Belo Horizonte.
Fonte: Elaboração própria.

Em Recife, a experiência de OP é estimulada a partir do Programa Prefeitura nos Bairros, realizado em 1985 na primeira gestão de Jarbas Vasconcelos a frente da capital pernambucana. O programa – conhecido como PPB, estabelecia um contato direto entre os líderes comunitários e agentes municipais. Através da comunicação direta, no qual todas as tardes de sexta-feira o gabinete do prefeito era aberto a participação, obras diversas de pequenas infraestruturas, como pavimentação, foram atendidas.

Com o retorno de Jarbas a prefeitura em 1995, o OP é implementado baseado fortemente no modelo porto-alegrense, buscando superar as limitações do modelo do PPB. Em um fluxo anual, o OP inicia-se com discussões em pequenos grupos nas vizinhanças, seguidas por plenárias regionais e temáticas, em duas rodadas. A partir das plenárias elegem-se os delegados dos Fóruns Regionais e Temático, porém diferentemente do modelo gaúcho, no OP de Recife são os membros do Fórum que são indicados pelos pares que assumem o COP – semelhante ao modelo de Comforça belo-horizontino. Ainda vale ressaltar que similar a dinâmica de outras capitais do centro-sul, Recife apresenta desde os fins dos anos 70 um forte associativismo civil relacionado a

² Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte, conhecida como Urbel. A mesma é uma empresa pública, criada em 1983, responsável pela implementação da Política Municipal de Habitação Popular.

novos movimentos sociais e de luta pela redemocratização (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012).

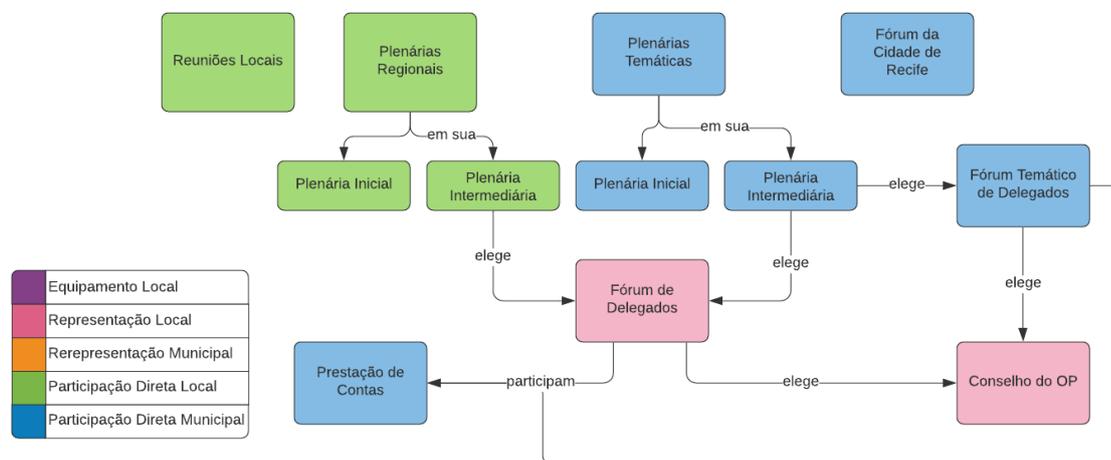


Diagrama 3. Modelo de mecanismos do Orçamento Participativos de Recife.
Fonte: Elaboração própria.

Semelhante ao processo brasileiro, a descentralização argentina inicia-se com a municipalização das políticas públicas de educação, saúde, políticas de emprego e sócio produtivas, ainda que muitas vezes não houvesse financiamento por parte do governo nacional, ou estrutura e recursos humanos nos municípios (SANS, 2007). Ademais, os processos de descentralização constituem um processo que objetiva a busca de melhor governabilidade dado o agravamento da crise econômica no país, sendo os planos estratégicos as soluções mais buscadas, naquele momento, como resposta à crise.

Córdoba e Rosário, respectivamente, são a segunda e a terceira maiores cidades argentinas e possuem vários paralelos no experimento de descentralização, com partidos da centro-esquerda conseguindo se manter à frente das prefeituras em gestões anteriores, possibilitando uma estabilidade política. Ambas experiências contam com duas fases distintas e não necessariamente correlacionadas, sendo uma de desconcentração através do aparato municipal nos territórios, com os centros de gestão da prefeitura, e uma segunda fase de participação no planejamento urbano através dos Planos Estratégicos e seus respectivos mecanismos.

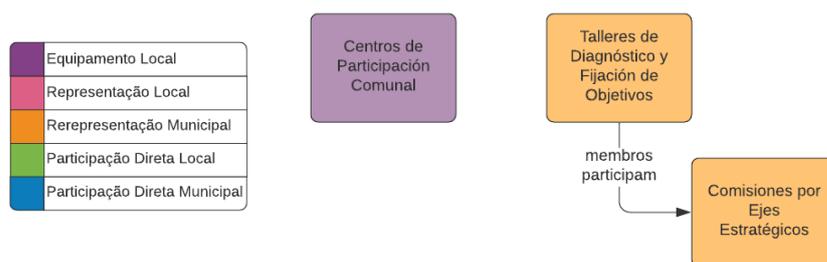


Diagrama 4. Modelo de mecanismos do Plan de Modernización de Córdoba.
Fonte: Elaboração própria.

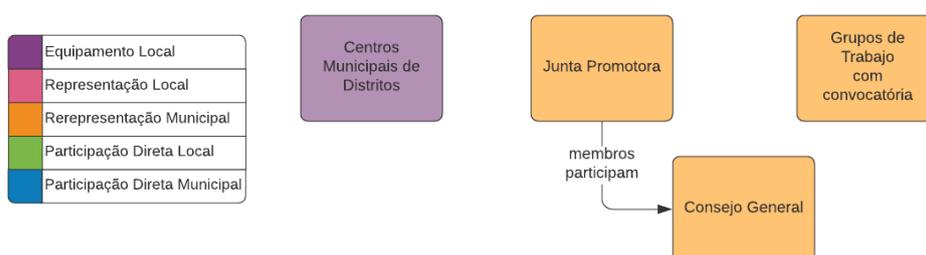


Diagrama 5. Modelo de mecanismos do Plan Estratégico de Rosario.
Fonte: Elaboração própria.

Apesar de se situar no mesmo contexto político de crise financeira que Rosário e Córdoba, a capital *porteña* possui uma singularidade que a afasta da análise de outras cidades – a partir de 1994 se aprova a *Constitución Nacional*, que dá caráter autônomo ao município, possibilitando que o mesmo passe a responder diretamente ao governo nacional. A autonomia de Buenos Aires representa uma maior possibilidade de recursos financeiros, porém também faz parte de uma negociação entre partidos de centro e centro-esquerda em busca de governabilidade diante da situação do país, conhecido como Pacto de Olivos. Assim, a autonomia de Buenos Aires é implementada a partir de um desenho *top-down*, já que sua concretização não veio do desejo das massas (RODRIGUEZ, 2004).

Em 1996 inicia-se o processo descentralizador na capital argentina, com a aprovação da *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (similar a uma lei orgânica municipal brasileira) que, apesar de muito progressista, tem dificuldades em ser implantada diante das disputas políticas com a acentuação da crise financeira. Assim, a *Ley de Comunas*, que regulamenta a descentralização territorial, foi aprovada apenas em 2005 – neste cenário, nossa análise ficará centrada majoritariamente ao período intermediário *porteño* – entre a aprovação da *Constitución de CABA* e a regulamentação das *Comunas* em 2005. Neste período intermediário, encontramos uma estrutura de equipamentos de centros municipais similar a das outras cidades argentinas, assim como um processo paralelo de planejamento estratégico.

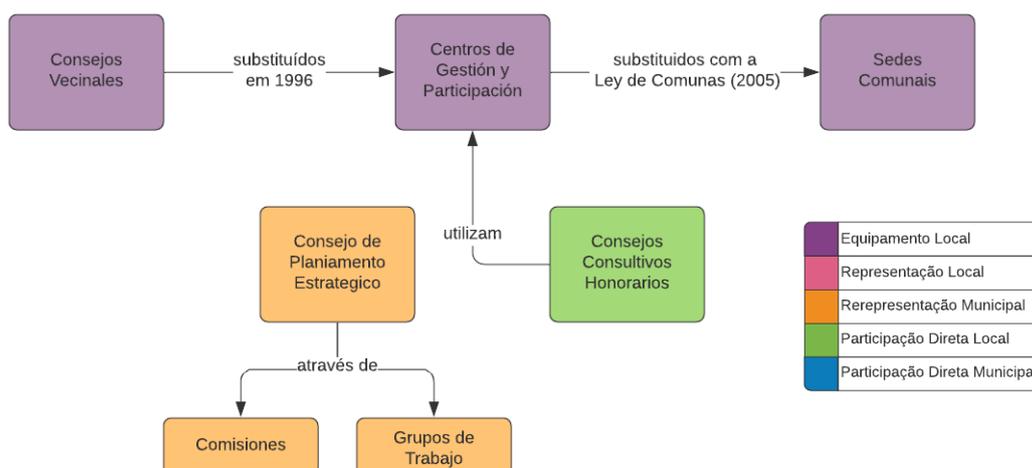


Diagrama 6. Modelo de mecanismos de descentralização em Buenos Aires.
 Fonte: Elaboração própria

Diferentemente das experimentações brasileiras e argentinas, a descentralização uruguaia foi concebida com o envolvimento direto do meio acadêmico-profissional, especialmente com a formação, na década de 80, do *Grupo de Estudios Urbanos* em que jovens estudantes e arquitetos eram os principais integrantes (BELO; SOUZA, 2019). Ademais, durante o período ditatorial fortaleceu-se as organizações de base territorial, especialmente as *comisiones vecinales*, que foram canais de importância política desde o final da década de 70, sendo formas de organização durante os anos de chumbo – base importante para o desenvolvimento ulterior das práticas de gestão e planejamento urbano descentralizados e participativos.

Similar a maioria das capitais brasileiras, Montevidéu inicia seu processo intitulado *Descentralización Democrática Participativa* com a chegada pela primeira vez de uma coligação de esquerda a prefeitura após a reabertura democrática – a *Frente Amplia* (FA). Trata-se de uma conglomeração de partidos de esquerda e de centro-esquerda que iniciou o processo de descentralização em 1990, necessitando regulamentá-lo e alterá-lo em 1993 após uma negociação extensa com partidos de oposição, a fim de conseguir viabilizar o projeto a longo prazo. Tanto o projeto anterior quanto o posterior a regulamentação contam com mecanismos de participação popular e equipamentos municipais nos territórios – os *Centros Comunales Zonales*, que são elementos centrais no desenho uruguaio, pois são o nó que articula todo desenho da descentralização.

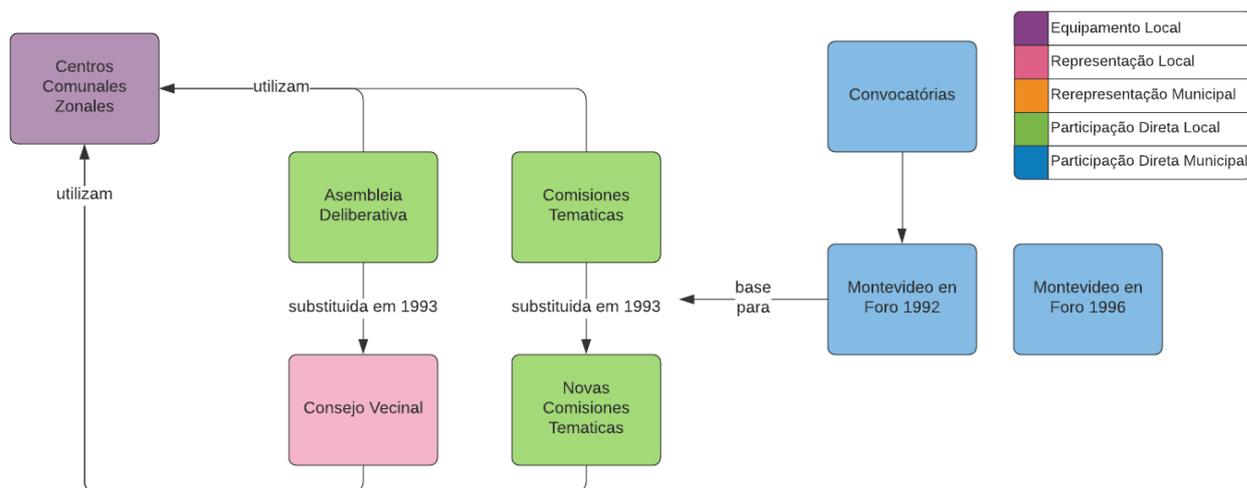


Diagrama 7. Modelo de mecanismos de descentralização em Montevideo.
 Fonte: Elaboração própria

A partir dessa breve contextualização do desenvolvimento dos instrumentos em cada municipalidade, os próximos tópicos buscam analisar os experimentos de gestão e planejamento, organizando-os pelos mecanismos presentes, utilizando a tipologia elaborada na parte anterior.

I. Equipamentos Locais

Por meio dos Equipamentos Locais nomeiam-se as experiências de criação de instrumentos estatais nos territórios através de Centros Regionais que, minimamente, buscam desconcentrar os serviços municipais criando novas centralidades e diminuindo a burocracia centralizada. Em termos práticos, trata-se de um experimento que possui certa analogia com os equipamentos integrados franceses, que estiveram associados à política de criação de Cidades Novas e que tinham por objetivo a promoção de centralidades urbanas³ (KORGANOW, 2005).

A partir da análise dos casos pode-se perceber que alguns Equipamentos Locais ultrapassaram a desconcentração de serviços, atingindo também uma descentralização de poder político. Pelo levantamento realizado, é necessário pontuar que tais equipamentos se configuram necessariamente como órgãos de gestão, podendo (ou não) servir de base e referência para outros mecanismos, desta forma, optou-se em iniciar a análise por eles.

³ "A ênfase no desenvolvimento da vida social e cultural, em torno da questão da animação nas novas cidades e do envolvimento da população na definição do seu ambiente de vida, juntou-se a visão ampla da educação em equipamentos integrados." (KORGANOW, 2005, p. 75)

Dados Gerais					Dados do Mecanismo					
País	Cidade	Gestão e Partidos	Experiência Vinculada	Período	Mecanismo	Forma de Participação	Tipo de Participação	Descentralização no território	Detalhe Adicional	Gestão e/ou Planejamento
Argentina	Buenos Aires	UCR (Prefeitura)	Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1996-2006	Centros de Gestión y Participación (CGP)	Todos os Cidadãos	Acesso aos programas oferecidos	Os CGP são agências municipais distribuídas uma para cada das 14 zonas que se dividiu Buenos Aires	Substituição dos Antigos <i>Consejos Vecinales</i> pelos CGP	Gestão
	Córdoba	UCR (Prefeitura)	Plan de Modernización de la Municipalidad de Córdoba	1992-atual	Centros de Participación Comunal (CPC)	Todos os cidadãos	Acesso aos programas oferecidos	Os CPC são agências municipais distribuídas uma para cada das 9 zonas que se dividiu Córdoba - Cada área de abrangência dos CPC conta com uma quantidade variável de <i>Centros Vecinales</i>	Atualmente há cerca de 234 <i>Centros Vecinales</i> na cidade de Córdoba a partir de dados da prefeitura.	Gestão
	Rosário	PS, UCR e outras forças menores	Plan Estratégico Rosário (PER)	1996-2003	Centros Municipais de Distritos (CDM)	Todos os cidadãos	Acesso aos programas oferecidos	Os CPC são agências municipais distribuídas uma para cada das 6 zonas que se dividiu Rosário	-	Gestão
Uruguai	Montevideu	Frente Amplio	Descentralización Democrática Participativa	1990-atual	Centros Comunales Zonales (CCZ)	Todos os cidadãos	Acesso a programas sociais oferecidos Auxilia na manutenção do espaço	Os CCZ são agências municipais distribuídas uma para cada das 18 zonas que se subdividiu montevidéu	Coordenador Zonal é indicado pelo Intendente municipal	Gestão

Tabela 2. Mecanismo de Equipamento Local. Fonte: Elaboração própria.

Córdoba e Rosário apresentam estruturas similares, com equipamentos municipais que servem essencialmente para desconcentração de serviços públicos. Nestes espaços, a população tem acesso à programas sociais oferecidos pela municipalidade, facilidade para realizar alguns trâmites burocráticos e legais, assim como a espacialização pública de um local de encontro para os moradores se organizarem e promoverem atividades de seus interesses.

Miguel Angel Roca, arquiteto que foi Secretário de Obras Públicas de Córdoba entre 1979 e 1981 e, no período da redemocratização, um dos responsáveis pelo desenvolvimento da descentralização urbana, via nos equipamentos de promoção da participação local elementos que possibilitavam a recuperação da identidade, da representação e do poder dos bairros. Para ele, os *Centros de Participación Comunales* (CPC) são a base construída para referência de mini municípios intraurbanos, que geram e atraem a nova vida democrática (SOUZA, 2008). Observa-se que a reconstrução do espaço público

é identificada, especialmente na Argentina, através dos lugares da comunidade, sendo impossível dissociar um do outro – uma concepção que tem profunda relação com o desenvolvimento teórico vigente no período de 70 e 80 de "cidades dentro de cidades" (SOUZA, 2008).

Em seu livro *Lugares urbanos y estrategias*, publicado primeiramente em 1984, Roca desenvolve o argumento teórico em prol da formentação de nós de bairros, constituídos na forma de equipamentos em escala local em Córdoba a partir da adaptação de antigos mercados – o que se tornaria a base para os CPCs a partir de 1992:

[...], creemos que la adaptación de un viejo mercado en salas comunitarias para la convocatoria y servicio social, cultural, administrativo, tiene como base la idea política de una descentralización que recupere la identidad de las patrias barriales, la representación y el poder del barrio en un programa de municipio estallado y vivificado por la acción de las bases, una democratización real de la vida urbana por la participación a ese nivel en las decisiones y en el uso de los recursos. (ROCA, 2007, p. 171)

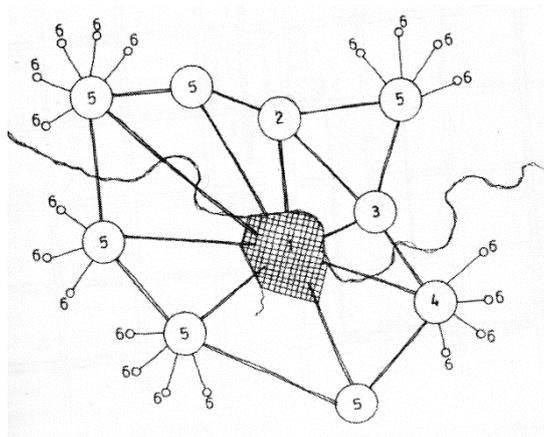


Figura 1. Sistema Nodos Barriales.
Fonte ROCA, 2007, p.171.

Com pequenas diferenças aos modelos anteriores, Buenos Aires reaproveita um equipamento de descentralização anterior, os *Consejos Vecinales* que, proposto em 1974, estabeleciam uma estrutura na qual os moradores elegiam seus representantes no *Consejo*. Esta proposta dos anos 1970, no entanto, nunca foi factualmente implementada devido ao golpe militar de 76. Assim, a partir de 1996 tais equipamentos são transformados em *Centros de Gestión y Participación* (CGP) pela *Subsecretaría de Descentralización* desconcentrando diversas atividades municipais, porém regredindo na proposta anterior, uma vez que a eleição para o cargo de diretor é suprimida pela indicação direta do executivo municipal, apagando a iniciativa original de partilha de poder (RODRIGUEZ, 2004).

Os *Centros Comunales Zonales* (CCZ) em Montevidéu marcaram o início do experimento de *Descentralización Participativa* em 1990, sendo locais de articulação de todos os mecanismos participativos – diferentemente dos argentinos – e representando a vertente administrativa do programa. Apesar de seu papel central no desenho participativo, a implementação dos CCZ ocorreu

em ritmo lento, e sua infraestrutura permaneceu precária durante alguns anos, situação deficiente que em alguns centros incentivou a participação de moradores no auxílio das atividades (QUERINO, 2006). No geral, não há diferenças significativas no desenho dos CCZ nas duas fases de implementação do programa (antes e depois da regulamentação de 1993), se mantendo similar ao longo do tempo.

II. Representação Local

Os mecanismos de Representação Local são diversos, servindo como instrumento de democracia indireta em territórios delimitados, podendo ser informativos, consultivos ou deliberativos. Podem estar articulados ou não com mecanismos do tipo Equipamento Locais, mas nunca se apresentando isolados no desenho de descentralização, sempre estando relacionado a algum outro mecanismo. Ademais, encontra-se a maioria dos órgãos de fiscalização nessa tipologia, especialmente nas experiências de Orçamento Participativo.

Dados Gerais					Dados do Mecanismo					
País	Cidade	Gestão e Partidos	Experiência Vinculada	Período	Mecanismo	Forma de Participação	Tipo de Participação	Descentralização no território	Detalhe Adicional	Gestão e/ou Planejamento
Brasil	Porto Alegre	Frente Popular (PT e PCoB)	Orçamento Participativo (OP)	1989-2005	Conselho do OP	Eleitos na segunda Rodada de Assembleias Regionais	Deliberativa	Eleitos para representar cada uma das 17 regiões que o município é dividido	Eleitos dois conselheiros efetivos e dois substitutos por região, utilizando método de chapas	Gestão
				1989-2005	Fórum do OP	Eleitos na primeira e na segunda rodada de Assembleias Regionais e de Plenárias Temáticas	Órgãos colegiados consultivos e de fiscalização	Eleitos para representar cada uma das 17 regiões que o município é dividido	Quantidade de delegados eleitos é proporcional aos participantes da assembleia (1 a cada 10 participantes).	Gestão
	Belo Horizonte	Frente BH Popular (PT, PSB, PCoB, PV, PPS e PCB)	Orçamento Participativo (OP)	1993-2016	Caravana de Prioridades	Delegados eleitos pela 2ª Rodada de Assembleia	Visita Técnica	Eleitos para representar cada uma das 9 regionais que o município é dividido	-	Gestão
				1993-2016	Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias	Delegados eleitos pela 2ª Rodada de Assembleia junto aos Delegados do OPH	Deliberativa (poder de voto exclusivo àqueles que participaram da Caravana da Prioridade)	Eleitos para representar cada uma das 9 regionais que o município é dividido	Obras finais são apresentadas em chapas	Gestão

	Recife	MDB em coligação de Centro-Direita	Orçamento Participativo (OP)	1993-2016	Conforça Regional	Selecionados entre os delegados em número proporcional à presença no Fórum Regional de Prioridades	Órgãos de fiscalização	Eleitos para representar cada uma das 9 regionais que o município é dividido	Eleitos por meio de chapas	Gestão
				1995-2001	Conselho do OP	Membros eleitos pelo Fórum de delegados e pelo Fórum Temático	Deliberativa e Fiscalização	Eleitos para representar cada uma das 6 regiões que o município é dividido e também dos temas selecionais pelas Plenárias Temáticas Municipais	-	Gestão
				1995-2001	Fórum de Delegados	Delegados eleitos pelas Plenárias Regionais	Deliberativa	Eleitos para representar cada uma das 18 microrregiões que o município é dividido	-	Gestão
Uruguai	Montevideú	Frente Amalio	Descentralización Democrática Participativa (Após regulamentação)	1993-atual	Consejo Vecinal	Eleitos por voto universal e facultativo	Consultivo nas questões internas como estatuto e eleições	Utiliza a divisão dos CGP	Qualquer cidadão pode se candidatar	Gestão e Planejamento

Tabela 3. Mecanismo de Representação Local. Fonte: Elaboração própria.

Como os desenhos de Orçamento Participativo são muito similares, os mecanismos representativos locais brasileiros também possuem se parecem. Os membros dos conselhos e fóruns são eleitos em assembleias abertas ou por outro órgão representativo, e possuem capacidade de deliberação e fiscalização divididos de acordo com o desenho específico do município – são nestes grupos em que se decide quais obras serão realizadas com a verba do OP, onde se fiscaliza a atuação do executivo, e também onde ocorre a intermediação entre executivo e população.

Especificamente, Porto Alegre conta com o Conselho do OP como instância deliberativa e o Fórum do OP como órgão colegiado consultivo e fiscalizador, ambos eleitos por assembleias abertas à população (abordadas mais profundamente no tópico IV). Belo Horizonte conta com o Fórum Regional como instância deliberativa, permitindo poder de voto àqueles que participarem da Caravana de Prioridades – uma visita técnica em que os delegados eleitos pela Assembleia (abordada no IV) conhecem outras regiões da cidade, possibilitando uma visão global das carências do município. Como órgão fiscalizador, a Comforça é composta por membros do Fórum Regional eleitos pelos seus pares por meio de chapas. Por último, a capital pernambucana, Recife, conta com o Fórum do OP como instância deliberativa eleita por votação direta pelas Plenárias Regionais (similar ao modelo gaúcho), e com o Conselho

do OP como instância deliberativa e fiscalizadora – a mesma é eleito pelos Fóruns de Delegados – seguindo o modelo da Comforça belo-horizontina.

Diferentemente, Montevideu realiza a participação representativa intramunicipal a partir do mecanismo de equipamento, com a criação do *Consejo Vecinal* (a partir da regularização de 1993) que utilizam os CCZ como ponto de apoio e referência. Apesar de serem espaços legítimos e regulamentados, os *Consejos* possuem apenas poder consultivo, tendo poder de decisão restrito a assuntos internos (QUERINO, 2006) – são as *Juntas Locales*, formadas por representantes políticos, que recebem poder deliberativo, comprometendo a capacidade de aprofundamento democrático em comparação ao desenho original (melhor abordado no item IV). Os conselheiros eleitos atuam majoritariamente na gestão urbana local, porém podem participar também de eventos de planejamento urbano (municipal e intramunicipal), como as reuniões do *Plan Quinquenal* (Plano Orçamentário) e do *Plan Estratégico de Desarrollo Zonal* (Plaedez).

III. Representação Municipal

A tipologia de Representação Municipal abarca todos mecanismos de participação indireta a nível municipal que não abrangem um território específico, ou que estão relacionados a uma temática específica. Este mecanismo está presente majoritariamente nas experiências argentinas, uma vez que essas pouco utilizavam os instrumentos de equipamentos locais para articular outras propostas. Assim, em todas as experiências argentinas, tais mecanismos funcionaram articulados ao Planejamento Estratégico dos municípios, especialmente nas fases de diagnósticos e de elaboração de documentos preliminares e, com exceção das *Juntas Promotoras* de Rosário, apenas com participação consultiva e não vinculante.

Dados Gerais					Dados do Mecanismo					
Pais	Cidade	Gestão e Partidos	Experiência Vinculada	Período	Mecanismo	Forma de Participação	Tipo de Participação	Descentralização no território	Detalhe Adicional	Gestão e/ou Planejamento
Argentina	Buenos Aires	UCR (Prefeitura)	Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1996-2002	Consejo de Planeamiento Estratégico	Comisiones	Consultivos	-	Realização de Diagnósticos	Planejamento
				2002-2004		Grupos de Trabajos	Propositivos não vinculantes		Elaboração de recomendações e propostas para Buenos Aires através dos Planes Estratégicos Consensuados	

Brasil	Córdoba	UCR (Prefeitura)	Plan de Modernización de la Municipalidad de Córdoba	1994	Talleres de Diagnóstico y Fijación de Objetivos	Dirigentes Vecinales, Instituições governamentais e não governamentais através de convocatória ampla	Participação ativa com propostas não vinculantes na fase de diagnóstico	-	-	Destas fase de diagnóstico resulta a produção do documento nº1 e nº2	Planejamento			
				1994-1995	Comisiones por Ejes Estratégicos	Membros do Taller de Diagnóstico e outras entidades convidadas			-	Destas fase de diagnóstico resulta a produção do documento nº3 e nº4				
			Rosário	PS, UCR e outras forças menores	Plan Estratégico Rosario (PER)	1996	Junta Promotora	25 instituições pré-selecionadas	Deliberativa propositiva	-	-	-	Formulação dos eixos de trabalho	Planejamento
						1996	Consejo General	Membros da Junta Promotora, associações de bairro e instituições diversas	Participação ativa com propostas não vinculantes na fase de diagnóstico			-	-	
	1997-1998	Grupos de Trabajo com Convocatórias				Representantes de instituições Convocatórias Pessoais (via carta a uma pessoa por 500 eleitores)	Participação ativa com propostas não vinculantes na fase de diagnóstico	-	Apenas 2 reuniões dos Grupos de Trabajo foram realizadas com convocatórias, das 17 reuniões ocorridas					
	Belo Horizonte	Frente BH Popular (PT, PSB, PCdoB, PV, PPS e PCB)	Orçamento Participativo de Habitação (OPH)	1996-2002	Comforça Habitação	Delegados eleitos pelo Fórum Municipal	Órgãos de fiscalização e Deliberativo vinculante	-	-	-	Complementar a atuação do Conselho Municipal de Habitação	Gestão		
				1994-actual	Fórum Municipal de Habitação	Delegados eleitos pelas Assembleias Gerais	Deliberativa Vinculante			-	Eleger os Sem-Teto que vão ser contemplados e os membros da Comforça			
			Política Municipal de Habitação	1996-2016	Conselho Municipal de Habitação	Integrantes indicados de acordo com o grupo que representam	Deliberativa no que diz respeito a questões q afetam a Plano Municipal de Habitação Curadoria do Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP)	-	-	-	Na prática as decisões são tomadas pelo executivo, deixando a ação do conselho comprometidos	Planejamento		

Tabela 4. Mecanismo de Representação Municipal. Fonte: Elaboração própria.

Vale destacar a atuação do *Consejo de Planeamento Estratégico* de Buenos Aires, órgão consultivo, porém autônomo, composto por grupos sociais diversos, como trabalhadores, partidos políticos, grupos religiosos e que apresentaram recomendações para a Cidade Autônoma através da atuação de *Comisiones* e *Grupos de Trabajo*. Neste processo convocado pelo governo *porteño* participaram de mais de 165 instituições (CARMONA, 2008).

Também é interessante notar que os planos de Córdoba e Rosário têm produção conjunta de alguns documentos, por meio da atuação de membros da CEPAL, a exemplo o Documento nº1 produzido na fase de diagnóstico em Córdoba e que possui a presença de agentes relacionados ao projeto de descentralização de Rosário – tais aproximações ajudam a compreender como se deu as similaridades das experiências (GUSELA, 1998).

Na experiência brasileira de representação municipal, Belo Horizonte apresenta dois experimentos importante – o Orçamento Participativo de Habitação e a Política Municipal de Habitação, ambos profundamente correlacionados e que marcam a experiência belo-horizontina através da temática de acesso a moradia e da criação do Sistema Municipal de Habitação (SMH).

Discutido a partir de fóruns informais entre a Urbel (Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte) e lideranças gerais de entidades de favelas, sem-tetos, associação de moradores de aluguel, e trabalhadores da periferia, o SMH contou como mecanismo principal de participação popular o Conselho Municipal de Habitação, embora o desenho aprovado favoreça a atuação de membros do executivo à representantes das entidades populares. É na instância do Conselho Municipal de Habitação que ocorre a curadoria do Fundo Municipal de Habitação Popular, e assim, a disposição e avaliação de recursos que será destinada ao Orçamento Participativo Habitacional (OPH). O OPH conta com instâncias representativas similares às do OP Regional já apresentadas, porém os delegados e conselheiros são escolhidos a partir de membros das entidades representantes dos grupos dos sem-casa.

IV. Participação Direta Local

A participação direta a nível local é o mecanismo em que se encontra instâncias de gestão intraurbana, e na experiência uruguaia, também de planejamento intraurbano. É encontrado nos três países, porém é reforçada apenas no desenho brasileiro e uruguaio, tendo a experiência *porteña* um desenvolvimento precário.

Dados Gerais					Dados do Mecanismo					
Pais	Cidade	Gestão e Partidos	Experiência Vinculada	Período	Mecanismo	Forma de Participação	Tipo de Participação	Descentralização no território	Detalhe Adicional	Gestão e/ou Planejamento
Argentina	Buenos Aires	UCR (Prefeitura)	Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1998-2006	Consejos Consultivos Honorarios	Aberta a todos os moradores e membros da sociedade civil cadastrados na prefeitura	Informativa e fiscalização	Ocorre em cada um dos 14 CGP que se o município é dividido	Mesmo com a convocatória inicial a participação nunca foi alta ou representativa, pois poucas organizações conseguem cumprir todos os requisitos para se inscrever	Gestão

Brasil	Porto Alegre	Frente Popular (PT e PCdoB)	Orçamento Participativo (OP)	1993-2016	Assembleias Regionais	Participação aberta a todos os moradores com direito a voto (aqueles aptos a votarem) e a voz.	Deliberativo Vinculante	Ocorre assembleias regionais em cada uma das 17 regiões que o município é dividido	Ocorre em duas rodadas	Gestão
	Belo Horizonte	Frente BH Popular (PT, PSB, PCdoB, PV, PPS e PCB)	Orçamento Participativo (OP)	1993-2016	Assembleia	Aberta a todos os cidadãos - necessitando um quórum mínimo de 10 moradores	Deliberativo Vinculante	Ocorre em cada um das 79 Unidade de Planejamento (UP) que o município é dividido	1ª Rodada Definição das prioridades pelos moradores e discutido e aprovado o regimento interno	Gestão
								Ocorre em cada uma das 42 sub-regiões que se dividiu o município	2ª rodada obras são pré-selecionadas mais eleição dos delegados para o Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias	
		Frente BH Popular (PT, PSB, PCdoB, PV, PPS e PCB)	Orçamento Participativo de Habitação (OPH)	1996-2016	Assembleia Geral	Todos membros de famílias organizadas nos diferentes núcleos do movimento dos sem-casa que tem cadastro na Secretaria Municipal de Habitação	Informativa	Ocorre em cada uma das 9 regionais que se dividiu o município	1ª Rodada, no qual o Conselho Municipal apresenta o funcionamento do OPH	Gestão
							Deliberativa Vinculante	Responsabilidade de cada núcleo do movimento dos sem casa, cada base territorial pode compreender um ou mais bairros, uma região ou mesmo um assentamento específico	2ª Rodada, no qual se elege os delegados que farão parte do Fórum Municipal de Habitação	

Uruguai	Montevideu	Frente Amplio	Descentralización Democrática Participativa (Fase Inicial)	-	1990-1993	Asamblea Deliberativa	Todos os cidadãos podem participar	Direta e consultiva	Ocorre em cada um dos 18 CCZ que se o município é dividido	Substituta posteriormente pelos Consejos Vecinales	Gestão e Planejamento				
						Comisiones Temáticas	Todos os cidadãos interessados no tema podem participar	Direta e consultiva	Ocorre em cada um dos 18 CCZ que se o município é dividido	O surgimento de temas e quantidades de comissões dependia dos problemas existentes nas zonas e das prioridades dadas pelos moradores	Planejamento				
			Descentralización Democrática Participativa (Apos regulamentação)	Plan Quinquenal Participativo		1993-atual	Novas Comisiones Temáticas	Membros do Consejo Vecinal, com ediles (vereadores) e todos os moradores da zona	Consultiva	Ocorre em cada um dos 18 CCZ que se o município é dividido	Seu funcionamento é precário e não contam com apoio substantivo da prefeitura	Planejamento			
			Brasil	Recife			MDB em coligação de Centro-Direita	Orçamento Participativo (OP)	1995-2001	Reuniões Locais	Todos os cidadãos	Deliberativa vinculante e informativa	Ocorre em cada uma das 18 sub-regiões que se dividiu o município.	Indicação de prioridades e demandas	Gestão
										Plenárias Regionais	Todos os cidadãos	Voz	Ocorre em cada uma das 6 regiões que se dividiu o município.	Plenárias Iniciais	
Apenas as organizações e cidadãos registrados pela prefeitura tinham direito de votar	Deliberativo Vinculante (Votação)														
Apenas os cidadãos que participaram da etapa anterior (primeira Plenária Regional)	Deliberativo Vinculante (Votação)	Regiões			Plenárias Intermediárias						Gestão				

Tabela 5. Mecanismo de Participação Direta Local. Fonte: Elaboração própria.

Na experiência *porteña* encontra-se o *Consejo Honorario*, um mecanismo de participação direta local que serviu como instrumento de fiscalização da atuação do executivo nos CGP. Entretanto, apenas os membros da sociedade civil e organizações sociais cadastradas na prefeitura poderiam participar das reuniões, e devido a rigorosidade dos requisitos de cadastro, a participação nunca foi alta ou representativa na população, mesmo com uma ampla convocatória inicial.

Os mecanismos do tipo participação direta local desenvolvidos no Brasil são muito similares, através da atuação das Plenárias e Assembleias Regionais

em Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte, todas deliberativas e vinculantes – em que se decide as prioridades orçamentárias de cada região e elege-se os membros que compõe os mecanismos do Tipo II (Representação Local).

Em Montevideu, especialmente na fase inicial, antes da regulamentação de 1993, a participação popular se dava por democracia direta e a nível local (utilizando o desenho e espaço do CCZ), através das *Asambleas Deliberativas* e *Comisiones Temáticas*, nas quais se discutia propostas de gestão e planejamento urbano. É necessário dar ênfase a atuação popular no primeiro *Plan Quiquenal* da gestão de Tabaez, que buscou ouvir e respeitar a participação cidadã, mesmo sendo ela apenas consultiva. Entretanto, ambos mecanismos são transformados com a legalização de 1993, a *Asamblea* se torna *Consejo*, perdendo a capacidade de participação direta – e as *Comisiones Temáticas* são redesenhadas, participando agora membros do *Consejo* eleitos, assim como vereadores, o que torna os mecanismos menos convidativo a participação geral (SCHNEIDER; WELP, 2011). Ademais, apesar das Novas *Comisiones Temáticas* serem importantes por possibilitar o espaço de ação direta da população, as mesmas se encontraram em situação precária com a falta de apoio da prefeitura para sua manutenção.

V. Participação Direta da Municipal

Na tipologia de participação direta municipal – encontram-se apenas experiências brasileiras e uruguaias, e se destaca o caráter de gestão urbana. Para além da participação aberta deliberativa e consultiva, é nessa tipologia em que se encontra a maioria da participação restrita a voz, coerente com a escala do mecanismo.

Dados Gerais					Dados do Mecanismo					
País	Cidade	Gestão e Partidos	Experiência Vinculada	Período	Mecanismo	Forma de Participação	Tipo de Participação	Descentralização no território	Detalhe Adicional	Gestão e/ou Planejamento
Brasil	Porto Alegre	Frente Popular (PT e PCdoB)	Orçamento Participativo (OP)	1994-2005	Plenárias Temáticas	Participação aberta a todos os moradores com direito a voto (aqueles aptos a votarem) e a voz.	Deliberativo vinculante	-	Ocorre em duas rodadas	Gestão
	Belo Horizonte	Frente BH Popular (PT, PSB, PCdoB, PV, PPS e PCB)	Orçamento Participativo (OP)	1993-2016	Fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias	Todos os cidadãos	Acesso a Informação	-	Ocorre a entrega do documento final	Gestão
			Orçamento Participativo de Habitação (OPH)	1993-2016	Assembleia de Associados	Membros dos núcleos dos Sem-Casa contemplados pelo Fórum Municipal do OPH	Deliberativo Vinculante	-	-	Gestão

Uruguai	Montevideu	Frente Amplo	Descentralización Democrática Participativa (Fase Inicial)	1990-1992	Convoca- tórias	Reunião aberta para todas as pessoas	Consultivo	Bairro a Bairro	Possibilitam a base para a primeira discussão do Montevideo en Foro em 1992	Gestão e Planeja- mento
				1992	Montevideo en Foro	Reunião aberta para todas as pessoas	Consultivo e deliberativo	-	Participação de 1300 pessoas. Realiza propostas para as novas instituições locais	Gestão
						14 Comissões de Moradores	Propositivo não vinculante			
				1996	Montevideo en Foro	Representantes dos CCZ	Consultivo	-	Realizar propostas para redesenhos instituições locais	Gestão
						Reunião aberta para todas as pessoas				
			Orçamento Participativo (OP)	1995-2001	Plenárias Temáticas	Todos os cidadãos	Voz	-	Plenárias Iniciais	Gestão
						Apenas as organizações e cidadãos registrados pela prefeitura tinham direito de votar	Deliberativo Vinculante (Votação)	-		
						Para participar da segunda rodada tem que participar da primeira	Deliberativa	-		
					Fórum da Cidade do Recife	Delegados eleitos pelas Plenárias Regionais e Temáticas	Deliberativa	-	-	Gestão
						Todos os cidadãos	voz	-	-	Gestão
Fórum Temático de Delegados	Delegados eleitos pelas Plenárias Temáticas	Deliberativa	-	-	Gestão					
1998 , 2001	Prestação de Contas	Delegados	Acesso a informação	-	-	Gestão				

Tabela 6. Mecanismo de Participação na Cidade. Fonte: Elaboração própria.

No Brasil, este mecanismo é representado pelos primeiros encontros das Plenárias Temáticas de Recife e Porto Alegre – encontros nos quais temas abrangentes da cidade são abordados a todos os moradores interessados nos temas, além dos encontros intermediários do OPH. Também ocorrem os fechamentos de ciclos orçamentários nas capitais mineira e pernambucana com a apresentação dos documentos finais através dos Fórum Municipal ou Fórum da Cidade.

Um mecanismo de participação direta municipal destacado por Wampler (1999) é a Prestação de Contas realizada em 1998 em Recife, espaço em que o

executivo apresentou um documento com os dados orçamentários trienais dos OP até então realizados. Entretanto participantes mais antigos do OP perceberam erros grosseiros e manipulação de dados pelo executivo municipal, como destaca:

“As informações dadas consignavam gastos 95% acima dos que realmente foram feitos. A falta de informações claras e precisas frustraram os esforços dos delegados para monitorar o programa.

A fragmentação gerada pela estrutura institucional do OP impediu que os delegados formassem uma frente para questionar e contestar os números apresentados pela Secretaria de Políticas Sociais.” (WAMPLER, 199)

Apesar dos erros grosseiros e da frustração generalizada dos delegados do OP, não se encontrou dados sobre uma revisão do município sobre estes dados.

Por fim, a experiência uruguaia trouxe alguns mecanismos de participação direta sem locação intramunicipal – o principal destes é o *Montevideo em Foro*, que foi pensado pela primeira vez em 1992 a partir das convocatórias municipais promovidas pelo executivo. É justamente no Fórum de 1992 em que se propõe as novas instituições locais que serão aplicadas com a regulamentação de 1993, sendo assim um momento central para a compreensão da mudança na experiência uruguaia.

CONCLUSÕES

A construção de uma análise via tipologia de mecanismos de participação possibilita encontrar com mais facilidade as semelhanças e diferenças nos desenhos de participação no Cone Sul, entendendo melhor as características da participação cidadã e como a mesma se relaciona com a cidade e seus territórios através da gestão e do planejamento urbano.

Em uma primeira observação importante: todas as experiências estudadas na Argentina e no Uruguai necessariamente passam pelo equipamento de descentralização dos serviços municipais, podendo ser ele central ou não no desenho participativo. Este cenário contrasta com as experiências brasileiras, nas quais a criação de equipamentos municipais descentralizados seria uma exceção à regra – como as Ruas da Cidadania, em Curitiba que começaram a ser implementados a partir de 1995. Uma interpretação possível para esta grande diferença entre as formas de se promover a democracia em escala local no Brasil e nos países latinos neste período é o significativo envolvimento de arquitetos no debate de desenho descentralizado que se observou nesses e que trouxe a figura do espaço físico em primeiro plano.

Analisando especificamente os casos argentinos pode-se observar que as experiências ocorreram majoritariamente por meio da descentralização de serviços municipais (com a promoção de centros de participação comunitária) e pela atuação popular em planos urbanos estratégicos. Este modelo foi identificado em Rosário e Córdoba e possibilitou espaços para a organização e

associação de moradores. Diferentemente das outras cidades, Buenos Aires propõe um projeto mais democratizante, porém não consegue avançar no mesmo devido a tensões políticas – gerando uma experiência paradoxal com mais mecanismos participativos, porém sem conseguir agregar uma participação efetiva

Interessante ressaltar que no desenho da participação popular na Argentina não ocorreu a criação de nenhuma instância representativa a nível local, mesmo possuindo o equipamento institucional voltado a sua promoção. Sendo assim, a participação popular efetiva se deu sem territorialização, e através de mecanismos de democracia direta articulados ao Planejamento Estratégico nas fases de diagnósticos e de elaboração de documentos preliminares. Com exceção das *Juntas Promotoras* de Rosário, observa-se uma limitação à apenas participação consultiva e não vinculante.

Este formato de equipamentos de gestão associados a instrumentos de planejamento via planos possui semelhanças com o desenho participativo uruguaio, aonde a proposta é aprofundada. De fato, a *Descentralización Participativa* uruguaia traz elementos da descentralização via equipamentos nos territórios, atuação popular nos *Planes Quinquenais*, e também de participação via democracia direta e indireta, no qual a representação dos vizinhos tem caráter deliberativo e vinculante – uma proposta que traz elementos identificados tanto na Argentina quanto no Brasil, sendo um ponto de convergência entre desenhos participativos.

A experiência uruguaia possui um desenho complexo com diversos mecanismos participativos – sendo apenas a representação municipal inexistente – promovendo, assim, uma participação mais eficiente. Diferentemente também dos dois outros países, o Uruguai também possui maior diversidade pela atuação destes mecanismos, que são bem distribuídos entre gestão e planejamento urbano, sem focalizar excessivamente o desenho participativo como ocorre na Argentina – no planejamento – ou no Brasil – na gestão urbana.

Como demonstrado pela tipologia de mecanismos, a democracia participativa brasileira está profundamente marcada pela cogestão de recursos, através das experiências de Orçamentos Participativos – no qual os mecanismos desenvolvidos pelos municípios de Belo Horizonte e Porto Alegre representam referências internacionais. Nos três municípios brasileiros se tem etapas de democracia direta, através das rodadas de debates e assembleias, e indireta, através dos delegados eleitos – além de espaços para discussões temáticas, seja via plenárias (Recife e Porto Alegre) ou novas modalidades de OP (Belo Horizonte).

Ricardo (2010) resalta em sua análise, que a principal divergência do experimento em Montevideo e o OP Porto Alegre situa-se na tendência de se descentralizar via CCZ, ou seja, via mecanismos do tipo equipamento – o que permite a criação da relação de um espaço físico de participação aos moradores, incentivando seu envolvimento direto.

Neste sentido, vale ressaltar que se observa nos anos 2000 e 2010 em Belo Horizonte, a reivindicação popular pela criação de espaços para si – seja os centros culturais pleiteados nas rodadas do OP, seja pela implantação de edifícios sede dos centros de referência de cada regional, que datam entre 2002

e 2018. Ou seja, de certa forma, ao decorrer da experiência, este traço do desenho argentino e uruguaio acabou sendo desenvolvido na cidade de Belo Horizonte. Vale notar também na experiência mineira, que apesar de voltando para gestão urbana a nível local, o OP possibilitou espaços para demanda de planos específicos – como os Planos Globais Específicos (PGE) belo-horizontinos – mostrando a capacidade do OP em se vincular ao planejamento e desenvolvimento de áreas mais necessitadas da cidade (WAMPLER, 1999) mesmo essa característica não sendo tão bem explorada pelo desenho brasileiro.

Por fim, vale ressaltar que o exercício de síntese busca entender os experimentos participativos em uma perspectiva sul-americana de democracia contra-hegemônica. Assim, este trabalho busca exercitar essa análise via tipologia de mecanismos em um recorte histórico, ultrapassando também a perspectiva de experimentos tipos (análise apenas de OP ou apenas de Planejamentos Estratégicos) – sendo lógico se deparar com dificuldades ao comparar experimentos tão diversos, porém, tais considerações finais não objetivam hierarquizar as experiências, ou propor que um desenho seja mais ou menos correto, nem se debruçar sobre como se deu a participação efetiva em suas minúcias.

Esta análise, que pode ser complementada com novos casos, mostra que as experiências de participação popular são diversas no Cone Sul, mesmo que focalizadas na gestão, no planejamento urbano e na escala intramunicipal. De forma geral, observou-se o interesse platino de desenvolver o equipamento municipal a nível local; o direcionamento brasileiro em experiências de gestão urbana; e a capacidade uruguaia de desenvolver um desenho com diversos mecanismos inter-relacionados – seja do equipamento local à participação em plano municipais e em assembleias locais, com também de propor a atuação tanto no planejamento como na gestão – trazendo similaridades tanto com o desenho brasileiro quanto argentino.

REFERENCIAS

- ALMANDOZ, Arturo. Dismantling a Model. In: ALMANDOZ, Arturo. **Modernization, Urbanization and Development in Latin America, 1900s-2000s**. Oxfordshire: Routledge, 2015. Cap. 7. p. 137-162.
- ANNUNZIATA, Rocío. Democratizar la ciudad: Los presupuestos participativos en Rosario y Morón. **Nueva sociedad**, n. 243, p. 119-130, 2013.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, p. 43-64, 2008.
- BARCELLOS, Gisela; DE SÁ, Ana Isabel; RENA, Natacha; PORTO, Henrique. É hora de resgatar o Orçamento Participativo. **Brasil de Fato**, Belo Horizonte, 3 nov. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/11/03/artigo-e-hora-de-resgatar-o-orcamento-participativo>. Acesso em: 4 set. 2021.
- BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. **Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular: 1993/1996**. 2005.
- BELO, M. G. L.; SOUZA, G. B. A construção de experimentos de gestão participativa no Cone Sul: uma análise comparada entre Montevidéu e Porto Alegre. In: URQUIDI, V.; NEPOMUCENO, M.; LAGO, M. C.; RODRIGUES, J. F.; CASTRO, R. C. M. L.; RODRIGUES, S. (Org.). **Estado e lutas sociais na América Latina: sociedade, economia e política**. 992ed. São Paulo: PROLAM-USP, 2019, v. 3, p. 981-981.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E RECONFIGURAÇÕES. NAS POLÍTICAS URBANAS NOS ANOS 90. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 6, n. 2, p. 35-51, 2004.
- CABANNES, Yves. Participatory Budgeting: A significant contribution to participatory democracy. **Environment And Urbanization**, v. 16, n. 1, p. 27-46, 2004.
- CABANNES, Yves. **Instrumentos de Articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo**. Ed. Lourdes Saavedra/CIGU, Coordenação da Rede, p. 1-43, 2007.
- CARMONA, Rodrigo. Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactoral y gobernanza democrática. In: **Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina, Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales**, serie 50 años, Córdoba Montúfa, 2008.
- DE AZEVEDO, Sergio. Políticas públicas e governança em Belo Horizonte. **Cadernos Metrópole.**, n. 03, p. 65-79, 2000.
- FEDOZZI, Luciano Joel. Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços a limites de uma idéia que se globaliza. **Cidades-comunidades e territórios**. Lisboa, Portugal. N. 18 (2009), p. 41-57, 2009.

FORD, Alberto. **Experimentos democráticos: asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002-2005.** 2007.

GHILARDI, Flávio Henrique. **El cooperativismo de vivienda en Uruguay y Brasil como parte integrante de la economía social.** XVI Congreso de Investigadores en Economía Social y Cooperativa Economía Social: crecimiento económico y bienestar.

GOLDFRANK, Benjamin. **Deepening local democracy in Latin America: participation, decentralization, and the left.** Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, EUA, 2011.

GORELIK, Adrián. El romance del espacio público. **Alteridades**, México, v. 18, ed. 36, p. 33-45, Março 2008.

GUSELLA, Claudia. **La descentralización en Córdoba: los Centros de Participación Comunal.** 1998.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, p. 127-157, 2012.

KAPLÚN, Gabriel. Comunicación y ciudadanía: del barrio a la ciudad. **Nómadas** (Col), n. 9, p. 114-120, 1998.

KORGANOW, Alexis. L'heure de gloire de l'équipement intégré Une forme de centralité en ville nouvelle. **Les Annales de la Recherche Urbaine**, n°98, p. 74-82, 2005

LA SERNA, Carlos. **Gestión urbana en ciudades intermedias: avances y perspectivas de la gestión urbana: el caso del municipio de la ciudad de Córdoba.** 1996.

LEMMA, Martín. Gestión municipal y planificación urbana en Córdoba, Argentina (1983-2011). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, p. 474-486, 2017.

LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R., **Rethinking Decentralization in Developing Countries.** Sector Studies Series. The World Bank, Washington, D.C., 1998.

LITVACK, Jennie et al. **Rethinking Decentralization in Developing Countries.** Washington D.C.: The World Bank, 1998

MIANO, Amalia; PRESMAN, Betina. La experiencia del Plan Estratégico de Rosario: participación, diversidad cultural y planificación. En **Trabajo, Desarrollo, Diversidad: una investigación sobre políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos.** Buenos Aires (Argentina): CICCUS., 2008.

NEZ, Héloïse. Democracia participativa e inclusão sócio-política: as experiências de Bobigny (França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brasil). **Organizações & Sociedade**, v. 16, p. 325-350, 2009.

OLIVEIRA, Patrícia Regina Saldanha de; CASTRO, José Flávio Morais; GODINHO, MH de L. Orçamento Participativo da habitação em Belo Horizonte—o caso do conjunto granja de freitas III. **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo**

Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: HABITARE, 2007.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, v. 22, p. 219-249, 2016.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, v. 22, p. 219-249, 2016.

PORTILLO, Álvaro. El proyecto descentralizador de Montevideo: una reforma estatal democrática. **Política y Cultura**, n. 8, p. 261-278, 1997.

QUERINO, Ana Carolina. **Mecanismos de participação social no cone sul: as experiências de Montevideú e de Porto Alegre**. 2006.

RICARDO, Romero. Presupuesto Participativo en Rosario y Montevideo. Un análisis comparado. In: **V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política**. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2010.

ROCA, Miguel. **Lugares Urbanos y Estrategias**. Argentina: Nobuko, 2007.

RODRÍGUEZ, Gonzalo. Autonomía, descentralización y desconcentración en la ciudad de Buenos Aires. **Cuaderno Urbano**, Resistencia, Argentina, v. 4, p. 99-116, dez 2004.

SANS, Ana Inés; CÓRDOVA, Luciana; BURIN, Davi. Análisis de la partición en la transición hacia el gobierno por comunas de la ciudad de Buenos Aires. **Estudios Políticos**, Medellín, 31, 183-229, julho-dezembro, 2007.

SANTOS, Boaventura. **A difícil democracia: Reinventar as esquerdas**. 1. ed., 2016.

SANTOS, Boaventura; LEONARDO, Avritzer. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, Boaventura (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 1. ed. Rio de Janeiro: [s. n.], 2002a. p. 39-82.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Edições Afrontamento, 2002b.

SCHNEIDER, Cecilia; WELP, Yanina. ¿ Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. **Íconos. Revista de Ciencias Sociales**, n. 40, p. 21-39, 2011.

SIERRA, Gerónimo de et al. **Descentralización y participación: los partidos y actores directamente implicados en la experiencia de los centros comunales zonales de Montevideo 1990-1992**. 1993.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.

SOUZA, G. B.. A Cidade Redescoberta: o debate sobre a tipo-morfologia no contexto europeu dos anos 1970 The Rediscovered City: the debate about type-morphology in the European context of the 1970s. **Cadernos Proarq (UFRJ)**, v. 19, p. 71-88, 2012.

SOUZA, Gisela Barcellos. Derivações de um discurso ou As Córdobas de Miguel Angel Roca. **Risco-Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, n. 7, p. 62-79, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002

VANELLA, Ricardo et al. **El Plan Estratégico y el Desarrollo Económico Local de la Ciudad de Córdoba**, Argentina. 2001.

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: os paradoxos da participação e governo no Recife. **Cadernos de Estudos Sociais**, v. 15, n. 2, 1999.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?. **Opinião pública**, v. 14, p. 65-95, 2008.

WELP, Yanina; SCHNEIDER, Cecilia. Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional: Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. **Revista mexicana de ciencias políticas y sociales**, v. 56, n. 211, p. 47-68, 2011.