

Boletim Gaúcho de Geografia

<http://seer.ufrgs.br/bgg>

**DEMOCRATIZANDO O ESPAÇO E O PODER: PARTICIPAÇÃO POPULAR E ESPAÇO
POLÍTICO NAS CIDADES-GÊMEAS DE SANTANA DO LIVRAMENTO-RIVERA**

Rafael Zilio

Boletim Gaúcho de Geografia, 37: 151 - 162, maio, 2011.

Versão online disponível em:

<http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/37371/24129>

Publicado por

Associação dos Geógrafos Brasileiros



**Portal de Periódicos
UFRGS**

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

Informações Adicionais

Email: portoalegre@agb.org.br

Políticas: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>

Submissão: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions>

Diretrizes: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines>

Data de publicação - maio, 2011.

Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

DEMOCRATIZANDO O ESPAÇO E O PODER: PARTICIPAÇÃO POPULAR E ESPAÇO POLÍTICO NAS CIDADES-GÊMEAS DE SANTANA DO LIVRAMENTO-RIVERA¹

Rafael Zilio²

Resumo

Este artigo consiste em apresentar algumas reflexões em torno dos limites e das possibilidades de um planejamento e uma gestão territorial urbana embasada em uma democracia de alta intensidade. Nos baseamos nas idéias do geógrafo Marcelo Lopes de Souza para dialogar a respeito da necessidade de uma democracia direta no planejamento e gestão urbanos, e nas idéias do sociólogo Boaventura de Souza Santos para analisar as contradições entre a democracia hegemônica - liberal e representativa - e a democracia participativa, de alta intensidade. Como estudo de caso, analisamos a construção do Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento, no Brasil, e o processo de Orçamento Participativo de Rivera, no Uruguai, sob uma perspectiva de integração de políticas de participação popular. Por fim, estabelecemos relações entre esses casos e a fratura política no espaço urbano das cidades-gêmeas.

Palavras-chave: participação popular; espaço urbano; cidades-gêmeas; democracia participativa.

DEMOCRATIZING SPACE AND POWER: POPULAR PARTICIPATION AND POLITIC SPACE IN THE TWIN-CITIES OF SANTANA DO LIVRAMENTO-RIVERA

Abstract

This paper aim to present some reflections about the limits and possibilities of an urban-territorial planning and management based in a high-intensity democracy. We are inspired in the concepts of Marcelo Lopes de Souza to discuss about the urgency of a direct democracy in the urban planning and management, as well in the concepts of Boaventura de Souza Santos to analyze the contradictions between hegemonic democracy - liberal and representative - and the participative democracy in a high intensity level. In our case study, we analyze the development of Participative Director Plan of Santana do Livramento, in Brazil, and the Participative Budget process of Rivera, Uruguay, from the perspective of politics integration and popular participation. Finally, we establish relations between this cases and the politic fracture in urban space of the twin-cities.

Word keys: popular participation; urban space; twin-cities; participative democracy.

INTRODUÇÃO

A democratização do poder político a partir do espaço urbano, destacando a importância da autonomia e da autodeterminação da sociedade na produção da sua espacialidade é o foco desse artigo. Partimos da premissa de que a democracia participativa é um instrumento de transformação do espaço social. Não uma transformação no sentido do desenvolvimento econômico convencional, mas sim de uma participação efetiva da sociedade na tomada de decisões que afetam diretamente seu espaço político.

Com a urbanização acelerada das últimas décadas, o espaço urbano tornou-se concentrador de população e, por consequência, concentrador de possibilidades de transformação do espaço social. Daremos enfoque, portanto, às possibilidades de planejamento e de gestão do espaço urbano tendo como horizonte uma gestão territorial radicalmente democrática. A maior parte dos autores que discutem o planejamento e a gestão democrática do espaço urbano o faz através das grandes cidades. No entanto, o que trazemos aqui é uma abordagem do tema a partir de outra perspectiva, o das cidades fronteiriças.

A fronteira Brasil-Uruguai apresenta cidades-gêmeas consolidadas no que tange à sua integração econômica e cultural, sendo que o limite formal, instituído pelos Estados territoriais, não está nítido na paisagem, tampouco no cotidiano dos habitantes. A atual integração (trocas comerciais, relações culturais e interpessoais) acelerou-se a partir do término dos regimes ditatoriais nos dois países, em meados dos anos 1980. Sendo um espaço integrado por razões não apenas físicas, como também econômicas e identitárias, as cidades gêmeas da fronteira Brasil-

¹ Este artigo é baseado no Trabalho de Graduação do autor, desenvolvido no âmbito do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul durante o ano de 2009, sob orientação do Prof. Dr. Oscar Alfredo Sobarzo Miño.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ, bolsista FAPERJ. E-mail: rafael.zilio@yahoo.com.br

Uruguai podem vir a ser um espaço privilegiado no que tange à discussão e implementação de meios e rotinas³ para uma efetivação da democratização da gestão dessas cidades. Cabe ressaltar que tratam-se de níveis administrativos diferentes. Enquanto a organização do Estado brasileiro se da na forma de três níveis (Federal, Estadual e Municipal), o Estado uruguaio possui apenas a divisão em Departamentos, sendo que um Departamento pode abrigar mais de uma cidade. Para fins de amostragem, nos deteremos no estudo da temática a partir das cidades-gêmeas de Santana do Livramento e Rivera. Logo, objetivamos analisar as principais políticas públicas que envolvem a participação popular (ou a falta dela) nos processos decisórios de planejamento e gestão territorial nas cidades supracitadas. A seguir temos uma figura que mostra a localização de nosso recorte espacial e a conurbação internacional.

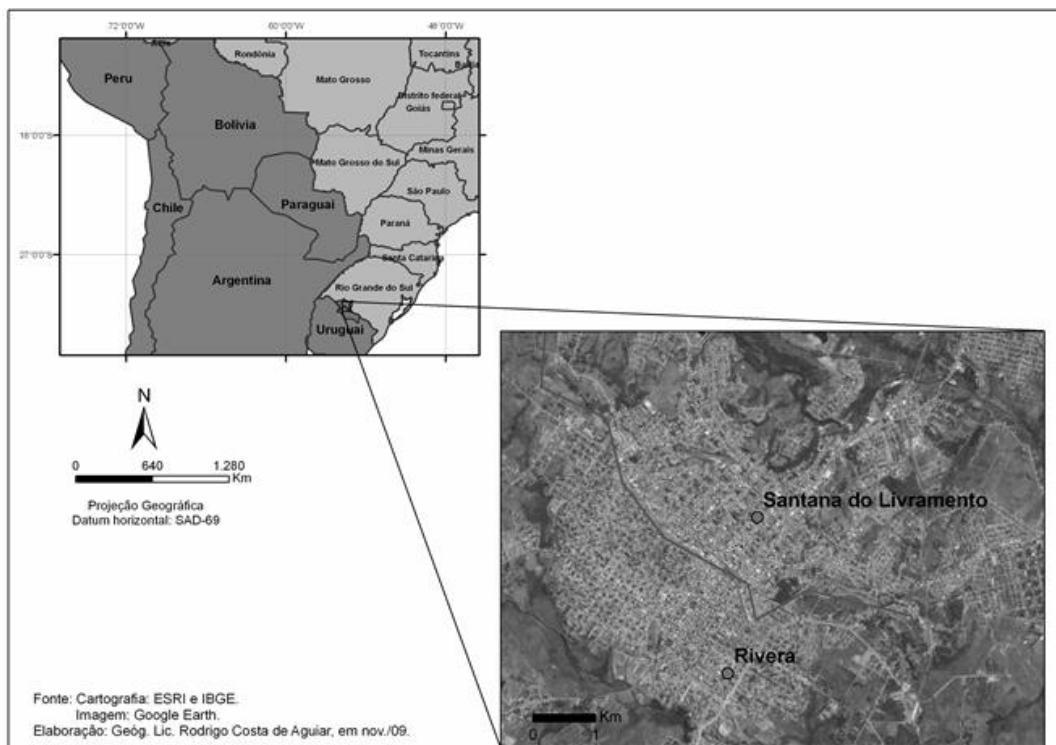


Figura 1 - Localização das cidades-gêmeas Santana do Livramento-Rivera e sua conurbacão internacional.

SOBRE ESPAÇO URBANO, FRONTEIRA E DEMOCRACIA

Para balizar a nossa discussão, selecionamos alguns conceitos importantes para relacionarmos o espaço urbano inserido em uma região de fronteira, e suas possibilidades de planejamento e gestão numa rotina de democracia direta.

A ideia de **território** é central em nossa análise, pois pressupõe relações de poder. Ao abordarmos a gestão de um território, devemos considerar que o espaço é produto e produtor das mais diversas relações de poder. Destacamos aqui o território como sendo um espaço delimitado por e a partir de relações de poder (SOUZA, 1995). Nisso, consideramos as diversas territorialidades presentes no recorte espacial, sendo algumas delas as associações de moradores e também o próprio Estado territorial - este último sendo aqui representado pelo poder público (Estado local). Assim, o território mostra-se como conceito central na análise do tema *democratização do espaço e do poder* e também do referencial empírico em questão. Com isso, pretendemos trabalhar com um conceito de território amplo, que vai além daquele considerado pela Geografia Política tradicional⁴.

Já o termo *democracia* é repleto de controvérsias e muitas vezes confusões tanto teóricas quanto do momento de sua aplicação. Ouvimos quase diariamente que estamos em um país democrático ou nos vangloriamos por não termos um regime ditatorial no Brasil e em grande parte

³ A respeito do termo *rotina*, concordamos com Marcelo Lopes de Souza (2006), ao afirmar que a democracia participativa e direta não tem um caráter estritamente funcional e instrumental, sendo melhor o emprego do termo *rotina* no lugar de *instrumentos* ou *mecanismos* - afinal, acreditamos que a perspectiva de prática política aqui corroborada deva se tornar uma rotina para a sociedade.

⁴ O território delimitado pelo limite jurídico do Estado territorial ainda hoje é considerado por muitos geógrafos e outros cientistas sociais como sendo o único ou, ao menos, o mais importante para a compreensão da dimensão política do espaço.

da América Latina atualmente. No entanto, é necessário refletir sobre o termo *democracia* para não cair em um esvaziamento teórico-conceitual. Baseando-nos na análise de Boaventura de Souza Santos (2005), acreditamos que a democracia representativa, ou melhor, o sistema representativo, altamente difundido no mundo, não é um modelo que possa atender às reais necessidades da sociedade. No sistema representativo, por meio do voto, a sociedade aliena poder decisório a um conjunto de “políticos profissionais”, e estes últimos detém o poder de decidir sobre as questões mais importantes que afetam a sociedade. Esse modelo, surgido com o advento do Estado territorial moderno e, principalmente, do capitalismo, historicamente contribuiu para a manutenção do poder nas mãos de diversos tipos de elites, dependendo do referencial empírico que se toma por base. Sobre isso, destacamos:

[...] o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social (SANTOS, 2005, p. 32).

Ainda nesse sentido, o autor expõe alguns elementos típicos dessa concepção hegemônica: a contradição entre mobilização (social) e institucionalização; valorização positiva da apatia política⁵; pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites; entre outros (SANTOS, 2005, p. 41-42). Isso tudo criou uma espécie de elitismo democrático, onde o poder econômico, principalmente, consegue eleger seus representantes para assim tomar decisões políticas em seu favor. Para o referido autor, existe atualmente uma percepção de que o indivíduo se sente cada vez menos representado (SANTOS, 2005, p. 41). Logo, acreditamos que o poder de decisão política deva permanecer com a sociedade, não alienando poder, mas sim delegando porta-vozes para levar as decisões a esferas de atuação maiores.

Compartilhando dessa visão, Marcelo Lopes de Souza (2006) argumenta a respeito da implantação de uma rotina de democracia participativa (pois pressupõe a participação da sociedade na tomada de decisões) e direta (pois permanece com a sociedade o poder político, não sendo transmitido a meros representantes). Para a construção de rotinas de democracia direta, é necessário levarmos em consideração *quem* produz o espaço e *para quem* ele é produzido. Na presente pesquisa, estamos trabalhando com o espaço urbano. Logo, o planejamento e a gestão urbana serão a base para o debate e o estudo empírico de como a democracia direta pode se expressar no espaço geográfico. A respeito do planejamento urbano e da gestão participativa, Marcelo Lopes de Souza (2000; 2004; 2006) traz uma perspectiva autonomista. A autonomia na gestão do território significa que uma “coletividade se rege por leis que ela própria se deu no âmbito de discussões públicas e livres” (SOUZA, 2006, p. 25). Chegamos, então, à autonomia coletiva, que:

[...] pressupõe a existência de instituições que realmente (e não apenas formalmente) assegurem, o mais possível, uma igualdade de oportunidade para todos os indivíduos participarem de processos decisórios relativos a assuntos de interesse coletivo, bem como uma igualdade de oportunidades no que concerne às condições materiais (de ausência de privação econômica grave à livre e transparente circulação de informações) para que os indivíduos realmente possam participar, com conhecimento de causa e livremente, de tais processos (SOUZA, 2004, p. 100).

Avançando nessa discussão, o mesmo autor afirma que “uma sociedade basicamente autônoma significa [...] uma sociedade onde a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos e a opacidade e mutilação da esfera pública que disso derivam foram abolidas” (SOUZA, 2000, p. 77). Assim, a perspectiva autonomista chega à análise do espaço urbano através de mecanismos que vão desde meramente consultivos (vide as consultas populares) até estratégias que tangenciam uma democracia direta participativa, como algumas experiências de orçamento participativo. Em nossa análise, procuraremos verificar a dita separação entre Estado e sociedade, bem como os mecanismos já existentes de diminuição dessa separação, numa tentativa de ganhos de autonomia via canais participativos institucionais.

⁵ Sobre isso, o autor coloca que os simpatizantes da visão hegemônica defendem que o cidadão não tem capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes aos quais caberia tomar as decisões.

Em uma discussão acerca da problemática da gestão urbana, Tartaruga & Heidrich (2007) argumentam que para se levar em consideração a diversidade sócio-espacial é necessária a “participação dos cidadãos na gestão urbana através de processos decisórios participativos, e que não fossem meramente consultivos” (TARTARUGA & HEIDRICH, 2007, p. 4). Assim, as consultas populares não são mais do que uma falsa impressão de participação ou, nas palavras de Boaventura de Souza Santos (2005), uma democracia de baixa intensidade. Na impossibilidade da explicação da realidade social de uma maneira completa, é necessário considerar primordialmente o que os autores denominam de *pessoas simples*, ou seja, “os verdadeiros protagonistas da história, mas um protagonismo oculto em que os próprios protagonistas não sabem de seu protagonismo” (TARTARUGA & HEIDRICH, 2009, p. 5). De fato, compartilhamos da visão dos autores, pois acreditamos que o protagonista político deva ser a sociedade, e não o Estado. Nesse raciocínio, sobre as informações e o conhecimento a respeito da realidade sócio-espacial, a dicotomia sociedade-Estado no processo de planejamento e gestão territorial e a importância da participação popular, temos que:

[...] em processos participativos de gestão, existe a possibilidade de surgirem dois tipos de informações. O primeiro diz respeito às informações que vêm diretamente das pessoas simples e/ou pobres que participam do processo. Essas pessoas trazem o conhecimento dos seus lugares, um conhecimento que é profundo por estar fundamentado no cotidiano, e imprescindível para o gestor porque jamais conseguirá alcançar este conhecimento somente com suas técnicas. A administração municipal possui sempre informações incompletas para a tomada de decisões, limitação inerente ao Estado, e, portanto, aquelas informações tendem a amenizar esta limitação (TARTARUGA & HEIDRICH, 2009, p. 7).

Para uma abordagem mais rica da realidade sócio-espacial das cidades-gêmeas em questão, um fator que deve ser levado em consideração é a situação de nosso referencial empírico: a fronteira e suas relações.

Analizar o espaço de fronteira significou durante muito tempo pensar em separação, em rupturas espaciais entre dois Estados territoriais com relações nada amistosas. Porém, esse espaço é dinâmico, e suas transformações nem sempre acompanham as macropolíticas dos Estados. Definindo *limites* e *fronteiras*, Machado (1998) explica que o *limite* é uma linha imaginária que separa o território jurídico de dois Estados, enquanto a *fronteira* pode ser entendida como uma região que possui como marco, ou símbolo, a transição da dominação territorial de um Estado para outro. Na fronteira entre Brasil e Uruguai, o que se verifica é uma passagem, uma *porosidade*, onde os limites não aparecem bem definidos no espaço. Há uma forte integração e, em muitos aspectos, uma união entre os dois lados do limite internacional. Contribuindo para nossa discussão, Farret (1997), ao analisar as populações de fronteira, afirma que:

[...] essas comunidades, operando com o conceito de fronteira como contato mais do que como limite, geram, entre elas, processos interativos em áreas onde confluem uma diversidade de fatores geográficos, econômicos, sociais e, com freqüência, de conflitos, próprios de espaços transfronteiriços (FARRET, 1997, p. 107).

Apesar dessa redefinição do papel da fronteira, até hoje ela é vista por muitos geógrafos e outros cientistas sociais apenas como um espaço estratégico dos interesses geoeconômicos e geopolíticos dos Estados territoriais e suas infra-estruturas de integração. O sujeito da Geografia, ou seja, a sociedade enquanto produtora do espaço, é pouco destacado em detrimento das grandes instituições de poder. Lia Osório Machado (1998) coloca que as populações residentes na fronteira geralmente não vêem seus interesses atendidos pelo Estado, visto que as populações fronteiriças estão longe dos grandes centros de tomada de decisão. Em sua análise, Mesquita (1994) aponta para a necessidade de ir além dos limites entre nacionalidades e questionar: *quem limita e o que está sendo limitado?* Nesse mesmo raciocínio, a autora afirma que na fronteira porosa, como é o caso do nosso referencial empírico, habitam pessoas que possuem uma identidade comum, um sentimento de lugar em comum, e que esse fator é catalisador da integração entre os dois lados do limite dos Estados envolvidos.

A PARTICIPAÇÃO POPULAR A PARTIR DA ESFERA LEGAL

Agora, iremos tratar mais especificamente do nosso estudo de caso. Primeiramente, abordaremos os documentos legais onde constam as principais políticas que envolvem a participação popular.

O Estado local tanto de Santana do Livramento como de Rivera desenvolveu projetos recentes de participação popular para implantação em seus territórios. Do lado brasileiro, encontramos como principal plano de participação popular o Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento, consistindo em um longo documento disponível no site da Prefeitura Municipal. Já do lado uruguai, identificamos a existência de uma política de Orçamento Participativo, o *presupuesto participativo* de Rivera, coletado também do site dessa Intendência Departamental.

O Plano Diretor Participativo foi homologado com a lei complementar municipal nº 45 de 10 de outubro de 2006 pela Secretaria Municipal de Administração. Tal documento, além de versar a respeito do Plano Diretor, também instituiu o Conselho de Planejamento da Cidade. Inicialmente, o documento destaca o Conselho de Planejamento da Cidade como sendo a instância máxima de *participação popular direta* no Município, congregando as diversas representatividades da população santanense, conforme seu Artigo 3º. Continuando, no Art. 8º temos que “é objetivo da política pública do município ordenar o desenvolvimento das funções sociais da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do território⁶, de forma a assegurar o bem estar de seus habitantes” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO, 2006, p. 4), seguindo algumas diretrizes. Destacamos as seguintes:

- I. A gestão democrática por meio da participação direta da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento municipal (*Idem*, p. 4-5).

Seguindo, no item VII do Art. 8º, encontramos a primeira menção à questão da integração de políticas públicas: “A cooperação Rivera-Livramento para o desenvolvimento de uma política binacional” (*Ibidem*, p. 5). Ainda sobre a questão da integração regional, temos o Art. 9, afirmando que:

Respeitado o princípio da autonomia municipal, o Plano Diretor Participativo assegurará o pleno desenvolvimento da integração regional entre os Municípios do Pampa Gaúcho - Fronteira-Oeste e Campanha -, bem como com o Departamento de Rivera-ROU e demais Departamentos limítrofes, no que tange às funções públicas objeto de gestão comum.

Parágrafo único - Essa integração ficará evidenciada em acordos de cooperação mútua a serem estabelecidos por iniciativa do poder público local, Prefeitura Municipal de Sant’Ana do Livramento, com cada um dos governos envolvidos e com a participação do Conselho de Planejamento da Cidade através da Câmara específica de Integração Regional (*Ibidem*, p. 7).

Considerando que a integração de políticas representa um avanço para a participação popular em processos decisórios em médio prazo⁷, esta é uma das principais diretrizes do Plano Diretor de Santana do Livramento.

Mais adiante, o Título VII dispõe sobre a “gestão democrática do sistema de planejamento urbano”, um dos tópicos fundamentais para a análise de como se dá o planejamento e a gestão territorial na área de estudo. Conforme apresentado no cap. I, institui-se o sistema municipal de informações, que tem como parágrafo 1º do Art. 163º o seguinte:

Deve ser assegurada ampla e periódica divulgação dos dados do Sistema Municipal de Informações, disponibilizada na página eletrônica da Prefeitura Municipal, na Rede Mundial de Computadores, Internet, bem como seu acesso aos municípios, por todos os meios possíveis (*Ibidem*, p. 104).

⁶ O território aqui é entendido pelo documento como sendo o espaço delimitado administrativamente e de jurisdição do município.

⁷ Aqui utilizaremos as definições propostas por Souza (2006, p. 150) para fins de análise de políticas de planejamento, sendo que o curíssimo prazo corresponde a dias ou semanas, curto prazo corresponde a meses, o médio prazo a poucos anos, o longo prazo a muitos anos, e o longuíssimo prazo corresponde a décadas.

Já o Art. 166 dispõe:

O Sistema Municipal de Informações deverá ser estruturado e apresentado publicamente no prazo de 6 (seis) meses, contado a partir da aprovação desta lei (Ibidem, p. 105-106).

Verificando no site da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento, constata-se a existência de alguns poucos dados, sendo que os mesmos datam de antes de o presente documento ter sido homologado. Considerando o prazo estipulado de seis meses a partir da data de aprovação da lei (10 de outubro de 2006), é possível afirmar que o sistema municipal de informações é inexistente no site. Acreditamos que a internet é um meio de comunicação que está sendo cada vez mais utilizado e propagado. A não disponibilização de informações é, portanto, um grande empecilho para a participação popular consciente no planejamento e na gestão de políticas.

Continuando nossa análise, o cap. II deste Título dispõe sobre o “processo de planejamento urbano municipal”. Destacamos, a seguir, os principais artigos:

Art.167 - Fica instituído o Conselho de Planejamento da Cidade, inserido na Estrutura Administrativa Indireta, sendo responsável pelo gerenciamento e operacionalidade do Plano Diretor Participativo.

Art.168 - Compete ao Conselho de Planejamento da Cidade, conjuntamente com a SEPLAN, formular e compatibilizar políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento municipal e a incorporação destes aos Planos Plurianuais, leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais, através de um processo contínuo, dinâmico e flexível, que tem como objetivos:

- I. Criar canais de participação da sociedade na gestão municipal,
- II. Instituir um processo dinâmico, permanente e sistematizado de atualização do Plano Diretor Participativo (Ibidem, p. 106).

A partir da leitura e análise do Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento, constatamos que não houve geógrafos na elaboração desse documento. Os “mapas” são mal elaborados, com a inexistência de elementos básicos como a escala e o norte. Podemos afirmar que não está claro de que maneira a sociedade civil irá participar do processo de decisão no planejamento e na gestão do município (caso essa tenha sido o objetivo dos elaboradores do documento).

Já do lado uruguai, conforme anteriormente citado, encontramos um processo de Orçamento Participativo. A experiência dos Orçamentos Participativos é apontada por diversos autores (SANTOS, 2005; SOUZA, 2004, 2006) como uma prática potencialmente democrática de planejamento e gestão, sendo que em Porto Alegre, nos anos 1990, chegou a ser considerada como uma experiência de democracia direta. Basicamente, o Orçamento Participativo consiste em uma realocação de prioridades de investimentos por parte do Estado a partir de deliberações populares tomadas em assembleias (cf. SOUZA, 2004, 2006). Porém, os Orçamentos Participativos possuem diferenças segundo as especificidades dos locais onde são aplicados, sendo a escala de implementação majoritariamente a municipal. Souza (2004) aponta a necessidade de se distinguir entre uma experiência meramente consultiva, onde a população apenas é ouvida, de uma prática realmente deliberativa, onde a própria sociedade possui o poder de decisão sobre determinada política.

A partir dessas definições, analisamos a principal política que envolve a participação popular na intendência de Rivera - o *Presupuesto Participativo* (PP), iniciado no ano de 2005. No documento disponibilizado no site da *Intendencia de Rivera*, inicialmente, é apresentada a definição do PP, na qual é informada que a escala de atuação da política é o bairro. Os *vecinos*, como são chamados os participantes das *Asambleas Vecinales*, deliberam sobre as prioridades de investimentos para os próximos cinco anos, dispondo de um orçamento de 10.000.000 de pesos / ano. Tais assembleias são convocadas pelas *comisiones vecinales*, equivalentes às associações de bairro no Brasil. É informado também que são realizadas, paralelamente às assembleias, reuniões temáticas para fins de esclarecimento da população sobre “definições de prioridades numa visão integradora e global do departamento e seu desenvolvimento futuro” (INTENDENCIA DE RIVERA, s/d). As prioridades de investimentos deliberadas pelas assembleias são divididas em duas grandes áreas: Obras; e Salubridade e Meio Ambiente. Após as apresentações iniciais, é explicado de que maneira se dá o processo do PP. Em uma primeira etapa, são realizadas reuniões de trabalho explicativas e

formativas, onde se “aprendem” os principais conceitos sobre o orçamento municipal e o PP. Em um segundo momento, são realizadas as assembléias e reuniões temáticas supracitadas, onde se colhem as propostas de investimento, que são priorizadas segundo o voto dos participantes. Então, as propostas são levadas ao chamado *Consejo del Presupuesto Participativo*, o qual se encarrega de estudá-las e elaborar um plano de prioridades de investimentos. O documento define o Conselho do PP como sendo o órgão coordenador do processo, que visa equilibrar os aspectos técnicos com a participação popular. Tal conselho é assim composto:

Presidente: Diretor do escritório de relacionamento com a comunidade da prefeitura municipal;

- 1 delegado do plenário das *comisiones vecinales* (membro da sociedade civil);
- Coordenador das juntas locais;
- Diretor geral de obras;
- Diretor da fazenda;
- Diretor de higiene e meio ambiente;
- 1 representante do setor acadêmico do departamento de Rivera.

Diante dessas informações a respeito do PP de Rivera, é possível afirmar que se constitui em um interessante plano de Orçamento Participativo, onde são mesclados elementos de democracia participativa com o sistema representativo. Contudo, nota-se que o Conselho do PP é integrado, em sua maioria, por representantes do Estado. Conseqüentemente, é provável um maior peso nos interesses do Estado sobre os populares nas tomadas de decisão.

A partir das análise documental do Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento e do *Presupuesto Participativo* de Rivera, consideramos que é dada maior ênfase à participação popular nos processos de decisão do lado uruguaio de nosso recorte espacial. O Plano Direto de Santana do Livramento, apesar de abordar mais questões do que o PP de Rivera, no que tange à participação popular fica restrito a processo consultivos, não explicitando se a sociedade disporá de meios para deliberar a respeito dos temas deste Plano. Já o Orçamento Participativo de Rivera é mais avançado e aberto à participação popular, fazendo das assembléias e reuniões temáticas potenciais formadoras político-pedagógicos de consciência de participação.

No plano documental, em Santana do Livramento, o que temos é um processo burocrático administrativo estatal com esparsa participação popular. Rivera nos mostra um plano de co-gestão Estado-sociedade, não estando ainda de acordo com as idéias de autonomia e autodeterminação da sociedade na produção do seu espaço, mas avançando no sentido de participação popular e formação político-pedagógica.

AS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Iremos nos deter, neste tópico, na análise das políticas supracitadas a partir de entrevistas realizadas com o poder público local das duas cidades em questão.

O Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento foi homologado no ano de 2006, como visto anteriormente. Este foi o primeiro Plano Diretor da cidade, tendo sido produzido no mandato anterior da atual administração municipal, que agora se encontra no segundo mandato⁸. A experiência de elaboração desse conjunto de leis é expressa de maneira enfática pelo Secretário Municipal de Planejamento, que ao ser indagado sobre a natureza do processo, afirma ser “um processo participativo, as pessoas são quem decidem”. O principal órgão do processo de elaboração do Plano Diretor é o Conselho de Planejamento da Cidade, que congrega os 14 conselhos setoriais e convoca a revisão desse conjunto de leis a cada dois anos. Cada conselho setorial (saúde, educação etc.) é composto por aproximadamente dez pessoas, entre técnicos da prefeitura, representantes do poder público local e membros da sociedade civil, como associações de moradores, associações empresariais e Organizações Não-Governamentais (ONGs). No entanto não há, por lei, garantia de paridade entre representantes do poder estatal (prefeitura) e membros da sociedade civil. A partir daí, já é possível observar quem está decidindo sobre o planejamento e a gestão do espaço.

O processo de participação popular no planejamento e na gestão da cidade de Santana do Livramento é recente, pois como afirma o Secretário Municipal de Planejamento:

Antes a cidade crescia desordenadamente... não tinha um planejamento, absolutamente nenhum planejamento, se fazia à medida que as coisas iam aparecendo, crescendo à medida em que a demanda aparecia, a demanda

⁸ O partido do prefeito que está na atual gestão municipal em Santana do Livramento é o PSB (Partido Socialista Brasileiro), que tem como partido do vice-prefeito o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira).

da cidade se dava a partir da demanda individual dos empresários, dos empreendedores, e não de um pensamento coletivo com entidades de classe, entidades sociais, associação de moradores, que aí tem uma visão de coletividade.

É possível notar que, assim como boa parte das cidades da chamada região da Campanha Gaúcha, o município em questão não possuía diretrizes claras para o crescimento urbano, sendo que a cidade se desenvolvia de maneira a atender exclusivamente os interesses do capital local, fundamentalmente daqueles empresários do setor de comércio e também àqueles ligados ao agronegócio da pecuária extensiva. Porém, com o projeto de Plano Diretor Participativo proposto pelo poder público local, há uma substancial mudança na maneira de lidar com os assuntos de interesse coletivo.

Como atesta o Secretário Municipal de Planejamento, no início do processo, no ano de 2006, foram encontradas dificuldades para que a população pudesse se organizar e participar das assembléias da elaboração do Plano Diretor, pois “não estavam acostumadas a participar dos assuntos políticos da cidade”. Contudo, conforme dados da Prefeitura Municipal, cerca de 4000 pessoas assistiram às assembléias e 500 delegados representando as diversas organizações da sociedade civil tiveram poder de voto. Tais assembléias foram realizadas em ginásios de esportes e auditórios de escolas públicas. A seguir, temos um esquema que demonstra o processo de elaboração do Plano Diretor.

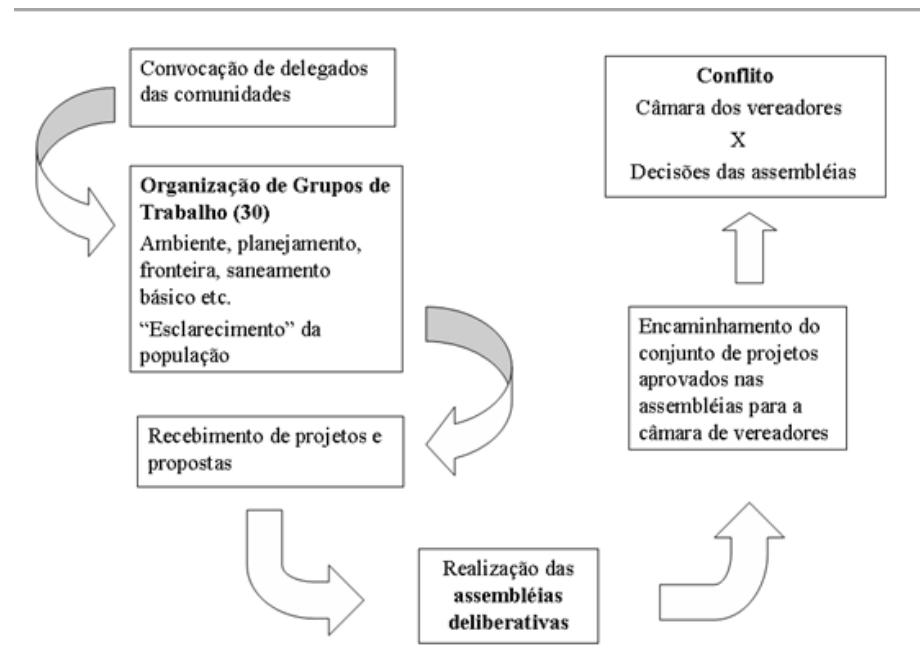


Figura 2 - etapas do processo de construção do Plano Diretor de Santana do Livramento (elaboração do autor).

A primeira etapa do processo de construção do Plano Diretor se deu com a convocação de delegados da sociedade civil, representando atores sociais como associações de bairro, associações de comerciantes e ONGs. A partir dessa convocatória, tais atores procuraram se organizar para atuar institucionalmente segundo as regras propostas pelo poder estatal local. Ressaltamos que já haviam atores sociais reivindicando ações do poder estatal; no entanto, pela primeira vez na cidade, a sociedade civil organizou-se de maneira a atuar nas instâncias participativas institucionais que estavam sendo criadas.

Ao expirar o prazo para o cadastramento dos delegados da sociedade civil, organizaram-se os chamados *grupos de trabalho* (GTs). Sendo em torno de 30, esses grupos tiveram por objetivo, segundo as palavras do Secretário Municipal de Planejamento, “o esclarecimento da população sobre as questões legais e o quadro atual da cidade sobre os temas dos GTs”. As temáticas dos GTs foram definidas pelos representantes do Estado local e os delegados da sociedade civil e versaram, entre outras questões, sobre Ambiente; a condição fronteiriça da cidade; saneamento básico; além do planejamento urbano como um todo. Participaram desses GTs, enquanto ministrantes, técnicos da prefeitura, e enquanto público, os delegados da sociedade civil. Após a realização dos GTs a

prefeitura estipulou um prazo para a elaboração e o recebimento de projetos e propostas dos diversos atores sociais organizados da sociedade civil, bem como de órgãos públicos, a exemplo da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros.

Então, encerrado o prazo de recebimento, os projetos e propostas foram submetidos à apreciação e posterior votação nas Assembléias do Plano Diretor. Conforme citamos anteriormente, as Assembléias foram realizadas em Ginásios de esportes, auditórios de escolas e de associações de bairro, *refuncionalizando as formas espaciais*. Encerradas as assembléias, os projetos e propostas aprovados foram encaminhados para votação na Câmara de Vereadores. No entanto, conforme nos afirma o Secretário Municipal de Planejamento, nem todos os projetos chegaram a ser aprovados pelos vereadores. Aqui podemos constatar uma tensão entre o interesse do conjunto de “políticos profissionais” da Câmara de Vereadores com as deliberações nas assembléias populares. Para “amenizar” essa tensão, no processo de revisão do Plano Diretor, que aconteceria nesse ano de 2009⁹, os vereadores integrarão os GTs e participarão das assembléias. O processo de construção de qualquer conjunto de leis, seja o Plano Diretor ou outro, de forma a abarcar a participação popular no processo de elaboração, permite a criação de regras originais, conforme a realidade sócio-espacial da população em questão. A esse respeito, e sobre o conjunto de leis que regem a cidade, o Secretário Municipal de Planejamento afirma:

Se tu for fazer uma pesquisa sobre as leis que regem uma cidade, provavelmente vão ser cópia de outras cidades. Cada cidade tem sua peculiaridade, e tem comunidades que tem necessidade que não são as mesmas que em outras cidades. Queremos agora fazer uma revisão não só do plano diretor como de todas as leis estruturantes da cidade.

Esse trecho demonstra o que podemos chamar de *vontade político-institucional* para a abertura de maiores canais de participação popular na esfera de decisão que tradicionalmente cabe ao Estado. Sob um olhar geográfico, podemos afirmar que essa vontade político-institucional considera a existência de diversas territorialidades presentes no recorte espacial do Estado local (município). Porém, nos marcos do sistema representativo atual, é possível que essa disposição atual do poder público local se modifique quando da mudança da gestão político-partidária municipal por ocasião das próximas eleições.

Sobre a integração com Rivera, constatamos a tentativa de cooperação do poder público local entre as cidades-gêmeas, como nessa passagem do Secretário de Planejamento de Santana do Livramento:

Através de uma política binacional e com o assessoramento da Universidade Federal de Pelotas pretendemos fazer um camelódromo internacional, mas o entrave fica na questão legal. Quando tu quer fazer uma coisa mais sólida, mais consistente, ela entrava na legalidade. Alguns acordos binacionais impedem algumas integrações, e devem ser revisados e alterados.

Aqui, notamos a importância dos entraves legais que os Estados territoriais impõem quando da tentativa de integração política entre as cidades-gêmeas, e podemos estender esse caso ao de outras cidades-gêmeas não abordadas na nossa pesquisa. Nos deteremos nesse entrave à integração política de cidades-gêmeas mais adiante.

Podemos afirmar, então, que em Santana do Livramento houve uma *refuncionalização de formas espaciais* a fim de atender as necessidades de planejamento com participação popular, diferentemente do planejamento convencional, que de maneira geral se dá no âmbito de gabinetes fechados e é elaborado por técnicos e burocratas do Estado. Notamos também a grande separação entre os (supostos) representantes e os (supostos) representados, para utilizarmos as palavras de Boaventura de Souza Santos (2005) - de um lado, uma rotina de democracia participativa (elaboração do Plano Diretor); de outro, a Câmara dos Vereadores, instância de deliberação final sobre as leis que regem o espaço urbano. Note-se, ainda, que o processo de elaboração do Plano Diretor não se deu de maneira direta, mas sim através de delegados. Acreditamos que escala local é privilegiada no que tange à participação popular direta, sem a necessidade do princípio da delegação. Portanto, é necessário pensar mecanismos que envolvam a totalidade de pessoas

⁹ Segundo o Secretário Municipal de Planejamento de Santana do Livramento. Até o final da etapa de coleta de dados da pesquisa, o processo de revisão do Plano Diretor não havia começado.

interessadas nas questões em debate, como uma outra refuncionalização ou até mesmo criação de formas espaciais capazes de descentralizar os locais das assembléias, promovendo assim o contato direto entre as pessoas envolvidas. A rotina de democracia participativa implantada no município em questão avança para além dos tradicionais mecanismos de representação política elitista na chamada região da Campanha Gaúcha, baseada historicamente na grande propriedade de terra a serviço da pecuária extensiva para exportação. Podemos afirmar que esse processo se constitui em uma nova forma de planejar a cidade no contexto regional. Diante do que podemos chamar de um quadro anterior de apatia política na cidade de Santana do Livramento, as *pessoas simples* (TARTARUGA & HEIDRICH, 2007) necessitam de tempo para tomarem consciência de que são *agentes do processo de produção do espaço*, considerando a não atuação de um movimento social urbano para acelerar este processo de tomada de consciência. De fato, a não atuação de um movimento social urbano dificulta a democratização do planejamento e da gestão territorial, sendo o associativismo de bairro o ativismo social mais presente em nosso recorte espacial.

Retornando ao lado uruguai, a experiência de implantação de um Orçamento Participativo no Departamento de Rivera teve inspiração no modelo brasileiro, mais precisamente no modelo praticado pelo governo do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, no início dos anos 1990. O PP de Rivera foi implementado pelo atual governo¹⁰ a partir do ano de 2005. Aprovada a lei do PP, o governo local realizou uma chamada para as *Comisiones Vecinales* (CVs) enviarem propostas para as primeiras Assembléias, as quais se realizaram no ano de 2006. Conforme dados de documentos oficiais obtidos junto ao Escritório de Relacionamento com a Comunidade, foram recebidas, discutidas e votadas 195 propostas (INTENDENCIA DE RIVERA, 2009). Considerando a existência de aproximadamente 30 CVs em todo o Departamento de Rivera¹¹, nota-se o elevado número de propostas e, consequentemente, um grande interesse popular sobre a possibilidade de participação em um processo político decisório. A seguir, temos um esquema que demonstra as etapas do processo de Orçamento Participativo em Rivera:

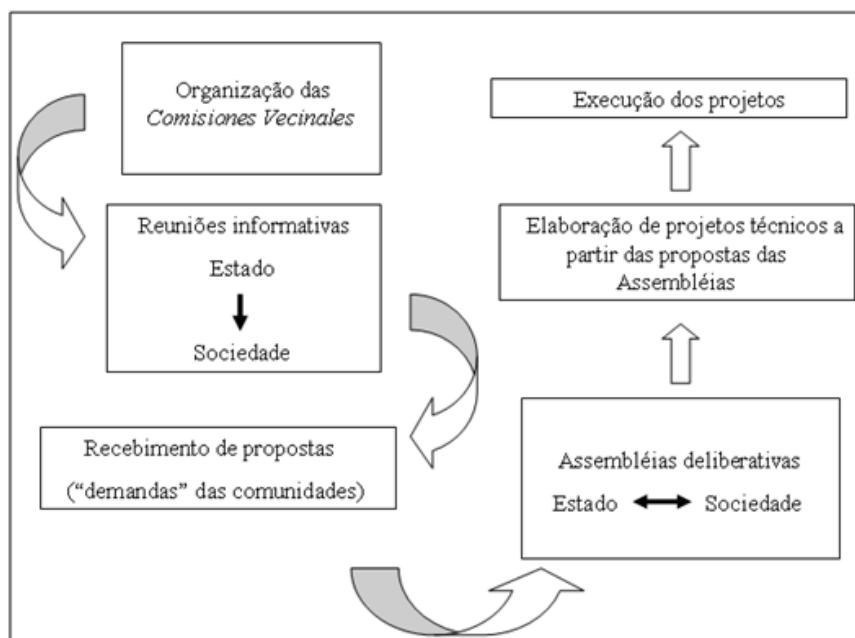


Figura 3 - etapas do processo de Orçamento Participativo de Rivera (elaboração do autor).

Conforme nos diz a Diretora de Relacionamento com a Comunidade da Intendência de Rivera¹², a base para a organização do PP são as *Comisiones Vecinales* (CVs) - associações de bairro que são regulamentadas pelo Conselho do PP. Constatase que as CVs são regulamentadas por leis do poder público local, possuem lideranças cujo mandato se estende por 2 anos, e têm a função de representar o bairro nas assembléias do PP. Vale destacar que esse tipo de organização de bairro já

¹⁰ O partido da atual administração do Departamento de Rivera é o Partido Colorado. É interessante destacar que Rivera é o único Departamento do Uruguai atualmente governado por esse partido.

¹¹ No Departamento de Rivera existem 42 bairros.

¹² O escritório de relacionamento com a comunidade é o órgão do poder público local responsável pela organização do Orçamento Participativo. O diretor desse escritório é também o presidente do Conselho do Orçamento Participativo.

havia sido regulamentado em 2001, tendo sido aproveitado para o processo do *presupuesto participativo*. Atualmente, existem 33 CVs no Departamento de Rivera, sendo 31 na zona urbana e 2 na zona rural. As *comisiones*, portanto, apresentam-se como centrais na ligação entre sociedade (comunidade dos bairros) e Estado (poder público local).

Como já afirmamos anteriormente, o processo do OP é realizado a cada 5 anos. No ano de 2006, organizaram-se 8 setores de gestão *vecinal*, as quais podemos fazer um paralelo com as regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Em cada setor, anteriormente às assembléias, realizaram “reuniões de trabalho”, basicamente de caráter informativo sobre a elaboração do Orçamento Departamental e a respeito de como se daria o processo do PP. Tais informações, segundo a Intendencia de Rivera (2009), foram dadas pelo Secretário da Fazenda da *Intendencia (Director de Hacienda)*, e contaram com a participação do Intendente (Prefeito, no Brasil), dos outros Secretários e a Coordenadora do PP. Percebe-se que essa primeira etapa se constitui de maneira vertical, ou seja, o poder público “esclarecendo” sobre sua burocracia e parte de seus mecanismos internos para a elaboração e execução de leis que, no caso, interferem indiretamente na organização espacial. Posteriormente às reuniões, formou-se o Conselho do Orçamento Participativo. Este conselho analisou previamente as propostas (195) e as enviou para discussão e votação nas Assembléias. As Assembléias do Orçamento Participativo de Rivera foram organizadas pelas CVs em conjunto com as Juntas Locais - órgãos da administração pública responsáveis pelo diálogo com as *Comisiones Vecinales*. Qualquer pessoa pode participar dessa etapa, desde que sendo maior de 18 anos, e votando em no máximo 3 propostas. Para receber e comportar as aglomerações de pessoas para as assembléias, foram utilizados salões pertencentes às CVs, além de auditórios de escolas e clubes sociais. Nota-se aqui, como foi analisado no caso de Santana do Livramento, uma refuncionalização de formas espaciais a fim de atender um processo político participativo. Após, as propostas aprovadas foram encaminhadas para setores técnicos da Intendência Departamental com o objetivo de elaborar projetos de execução. Conforme iam sendo finalizados, esses projetos foram direcionados ao setor do poder público local responsável pela execução dos projetos, a saber a Secretaria de Obras e a Secretaria de Meio Ambiente. Por fim, foi elaborado o Plano Plurianual de Prioridade de Investimentos, documento que norteia as ações de políticas públicas pelo período de cinco anos. Nessa etapa, não houve participação da sociedade na elaboração dos planos de execução, o que consideramos uma falha no processo de participação popular. Canais de diálogo permanente entre o setor técnico e as *pessoas simples* constituiriam uma legítima rotina de democracia direta.

As idéias que balizaram o OP na cidade de Rivera seguem princípios de descentralização e “modernização” do Estado, com abertura à participação popular - uma tendência observada em diversos locais também do Brasil. Porém, em se tratando de uma política que foi proposta pelo poder público local, ainda que a partir de pressões da sociedade civil, a questão da participação popular ainda é incompleta ao visarmos uma democratização do poder de decisão política sobre a organização espacial.

A respeito da integração com políticas de Santana do Livramento, a Diretora de Relacionamento com a Comunidade nos diz que há uma abertura ao diálogo com o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo da cidade brasileira. No entanto, assim como nos relatou o Secretário Municipal de Planejamento de Santana do Livramento, muitas idéias acabam por esbarrar nas questões legais, de natureza jurídica de nível federal. Segundo nossa entrevistada, ao considerar a fronteira como um espaço de atenção especial, os governos acabam por limitar a ação política local, mesmo em se tratando de “uma mesma cidade dividida por um limite internacional”.

A totalidade do processo de Orçamento Participativo em Rivera, conforme constatamos, pode ser considerada uma co-gestão Estado-Sociedade, mas não uma rotina de democracia direta. A etapa de Assembléia constitui, na totalidade do processo, o principal momento de amadurecimento político-pedagógico e de consciência da sociedade enquanto *agente político de produção do espaço*. Porém, como constatado do lado brasileiro de nosso recorte espacial, em Rivera não há movimentos sociais urbanos organizados para atuar politicamente, o que dificulta o desenvolvimento de meios e rotinas de democracia direta. A refuncionalização de formas espaciais, o amadurecimento político-pedagógico e a tomada de consciência da sociedade enquanto agente político de produção do espaço são caminhos que apontam para uma nova organização sócio-espacial da cidade, e que a experiência do Orçamento Participativo de Rivera já está contribuindo. Ressaltamos que como a política aqui analisada é uma política estatal, do Estado local, a mudança de partido político no governo do Departamento pode vir a desestabilizar o processo participativo. Cabe à sociedade organizar-se para desenvolver a rotina participativa, e ao geógrafo analisar as transformações espaciais decorrentes dessas mudanças.

CONSIDERAÇÕES

Como vimos anteriormente, a dinâmica espacial da fronteira Brasil-Uruguai sofreu transformações com vistas a uma maior integração nas últimas décadas considerando o fim dos regimes ditatoriais nos dois países em meados dos anos 1980. Com o momento político-partidário localmente favorável, os governos locais de Santana do Livramento e Rivera foram assumidos por partidos que, de certo modo, carregam como discurso a ampliação da participação popular nos negócios de interesse público. Isso causou um grande impacto político nos habitantes das duas cidades e, por consequência, trouxe reorganizações espaciais com o objetivo de comportar os processos participativos.

Em nossa análise, tomamos a fronteira como uma região delimitada a partir do limite entre dois Estados territoriais que, em nosso estudo de caso, apresenta aglomerados urbanos cruzados pela linha divisória internacional. Mas ao abordarmos a fronteira como uma espacialidade propiciadora de substanciais ganhos de autonomia, nos deparamos com a limitação político-institucional que a dominação territorial do Estado implica às cidades de fronteira, quando o que está em jogo é a democratização do planejamento e da gestão do espaço. A integração de políticas urbanas participativas dos dois lados do limite internacional esbarra em barreiras legais, impostas pela jurisdição do Estado, conforme se notou no depoimento dos representantes do Estado local. A integração política, portanto, não acompanha a integração econômica e cultural no mesmo aglomerado urbano. Temos, assim, um conflito entre o modelo hegemônico de democracia liberal-representativa e possibilidades de uma democracia alternativa, direta, ainda que em escala local. A análise das práticas espaciais dos ativismos sociais frente às políticas participativas do Estado local nos dará uma melhor compreensão de como a situação de fronteira afeta a dinâmica de planejamento e gestão do espaço a partir da sociedade civil, objetivo de nossa pesquisa atual. Por fim, resgatando o que Zilá Mesquita (1994) propôs, ou seja, a identificação de *quem limita e o que está sendo limitado* na fronteira, podemos afirmar que o Estado territorial, sob a perspectiva por nós adotada, está limitando, e a democratização do planejamento e da gestão das cidades-gêmeas de Santana do Livramento e Rivera é o que está sendo limitado.

REFERÊNCIAS

- FARRET, Ricardo. Especificidades das áreas urbanas de fronteira. In.: STROHAECKER, T. et. al. (org.). **Fronteiras na América Latina: espaços em transformação**. Porto Alegre: ed. UFRGS / Fundação de Economia e Estatística, 1997.
- INTENDENCIA DE RIVERA. **Experiencia PP en Rivera**. Rivera: Oficina de relacionamento com la comunidad, 2009.
- _____. **Presupuesto Participativo**. Disponível em <www.rivera.gub.uy> Acessado em 30 de março de 2009.
- MACHADO, Lia Osório. Limites, fronteiras e redes. In.: STROHAECKER, Tânia et. al. (orgs.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros seção Porto Alegre, 1998. p. 41-49.
- MESQUITA, Zilá. Procura-se o coração dos limites. In.: LEHNEN, Arno Carlos; CASTELLO, Iara Regina; SHÄFFER, Neiva Otero (orgs.). **Fronteiras no Mercosul**. Porto Alegre: Ed. da Universidade / UFRGS e Prefeitura Municipal de Uruguaiana, 1994.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO. **Plano Diretor Participativo**. Disponível em <www.santanadolivramento.rs.gov.br> Acessado em 18 de março de 2009.
- SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- _____. Espaços da participação popular: algumas observações acerca da territorialidade do orçamento participativo em cidades brasileiras. **Cidades**, Presidente Prudente. V. 1, nº 1, p. 97-116, 2004.
- _____. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. **Rev. Território/LAGET - UFRJ**. Rio de Janeiro, ano V, nº 8, p. 67-99, jan/jun. 2000.
- _____. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In.: CASTRO, Iná et. al. (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- TARTARUGA, Ivan; HEIDRICH, Álvaro. **Algumas considerações sobre Geografia, gestão das cidades e participação**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2007. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitfee/download/tds/008.pdf>> Acessado em 04/04/2009.