

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO  
Mestrado em Administração Pública

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA: a experiência de Belo Horizonte  
em projetos da Rede Mercocidades**

Helton Reis de Castro

Belo Horizonte

2015

Helton Reis de Castro

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA: a experiência de Belo Horizonte  
em projetos da Rede Mercocidades**

Dissertação apresentada ao curso de Pós Graduação “*stricto-sensu*” em Administração Pública, da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Área de concentração: “Estado, instituições e gestão de políticas públicas”

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Flávia de Paula Duque  
Brasil

Belo Horizonte

2015

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela biblioteca da Fundação João Pinheiro

Castro, Helton Reis de  
C355p Participação social e cooperação internacional descentralizada: a experiência de Belo Horizonte em projetos da Rede Mercocidades / Helton Reis de Castro – Belo Horizonte, 2015.  
188 p. : il.

Dissertação (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientadora: Flávia de Paula Duque  
Referência: f. 170-186

1. Rede Mercocidade - Mercosul. 2. Participação social. 3. Cooperação internacional. 4. Políticas públicas. 5. Administração municipal I. Duque, Flávia de Paula. II. Título.

CDU 352(815.11)

Helton Reis de Castro

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E COOPERAÇÃO**  
**INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA: a experiência de Belo Horizonte**  
**em projetos da Rede Mercocidades**

Dissertação apresentada ao curso de Pós Graduação “*stricto-sensu*” em Administração Pública, da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

**Banca Examinadora**

---

Prof<sup>a</sup> Flávia de Paula Duque Brasil, Doutora em Sociologia (orientadora)  
Fundação João Pinheiro/Escola de Governo

---

Prof. Ricardo Carneiro, Doutor em Sociologia e Política  
Fundação João Pinheiro/Escola de Governo

---

Prof. Otávio Soares Dulci, Doutor em Ciência Política  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas

Belo Horizonte, 27 de março de 2015

Dedico esse trabalho à minha família, Lívia, Thiago e Ana Clara pelo amor e compreensão, testemunhos diários do empenho que resultou em tirar-lhes muitas horas da convivência do dia-dia.

A meus pais, Glauro e Zélia, sempre presentes, mesmo no infinito.

Com toda simplicidade, sempre valorizaram o esforço e o caminho do aprendizado para a família numerosa. Assim, dedico também a meus irmãos e irmãs, pela união e amizade.

Em menção especial, também quero dedicar este trabalho aos integrantes do Fórum Municipal Lixo e Cidadania de Belo Horizonte, onde diversos atores perseguem, de forma participativa, uma utopia e atuam no cotidiano para transformar as políticas e o lugar onde elas nascem em espaço de encontro, onde transborda o calor humano. Através de duas lideranças populares desse espaço, Neide e Neli, cumprimento a todos e todas que resistem e mostram na prática muito do que tenho vislumbrado na teoria, com sabedoria, liderança e, sobretudo paixão.

Meu agradecimento mais que especial, em primeiro lugar, à minha professora e orientadora **Flávia de Paula Duque Brasil**. É difícil expressar em poucas palavras minha gratidão por seu empenho e incansável dedicação para contribuir com este mestrando, proporcionando avançar em múltiplos conhecimentos.

Agradeço ao Prof. Ricardo Carneiro por todas as contribuições e ensinamentos durante o percurso, em sala de aula ou nos momentos de esclarecimentos, assim como ao Prof. Otávio Dulci pela honra de ter aceitado fazer parte desta banca e me dar a oportunidade de ouvi-lo. Sou grato a todos os professores da Escola de Governo, mesmo sem nomear um a um, pelos ensinamentos, pela sabedoria, apoios e também aos funcionários, em especial da Secretaria de Registros por todo o apoio e amizade. Agradeço também aos colegas de jornada do mestrado pelas amizades construídas nesse percurso.

Meus agradecimentos com grande ênfase às amigas e amigos de cotidiano do trabalho. Shirley Pires e Ana Wolbert pelo apoio e compreensão nesse processo e pela inspiração para prosseguir neste caminho. Espelhei-me em vocês! Da mesma forma, por todo apoio, amizade e cuidados, agradeço muito a Inácia Santos, Ralise Macedo, Simone Sales, Lilian Almeida, Sthefani, Josefa, Asdrid, Ricardo, Pollyana, Tatiana e Martha. Sem a paciência com as ausências e momentos de introspecção não seria possível este trajeto.

Também agradeço a todos e todas que de alguma forma contribuíram para este trabalho, quer seja com entrevistas, informações, reflexões e apoio: Claudinéia Jacinto, Rodrigo Perpétuo, Fátima Abreu, Haidée Frota, Rosane de Castro, Adriano Guerra, Zulma Canuto, Marlene Maia, Auxiliadora, Lucas Almeida, Antônio Augusto Horta, Sthefania Aleixo, Vanessa Monteiro, Adriano Gonçalves, Leonardo Ramos, Reinaldo dos Santos, Carlos Costa, Dona Xanda, Fátima, Conceição e Vanda Lima.

Também fizeram parte deste percurso, a quem tenho muita gratidão, Clara Braun, Fernanda Mora, Clarisse Krasa, Jorge Rodriguez, Mayki Gorosito, Jean François Claverie, Isabelle Fabre, Luis de la Torre, Felipe Llamas, Agnès Montalvillo, Sabrina Crovetto, Claudia Martinez, Inti, Rodrigo, Vera, Roberta, Patrícia, Suzy, Carmem, entre tantos... parte dessa aldeia global que inclui algumas das redes aqui citadas que contribuíram para essa caminhada que me trouxe até ao mestrado... muito obrigado, *gracias, merci!*

Obrigado Thiago e Aninha, por me apoiarem. Lívia Toledo e Enise Silva, muito obrigado por me socorrerem nos aspectos linguísticos. Agradeço a Deus, pela vida!

*E pouco a pouco, todos aqueles homens errantes,  
filhos dos pontos mais afastados desta grande pátria,  
sufocados pelas mesmas saudades,  
unificados no mesmo sentimento de amor à independência,  
irmanados nas alegrias e nas dores da vida em comum,  
responderam em coro, cantando o estribilho. A princípio timidamente,  
as vozes meio veladas deixaram entreouvir os suspiros;  
mas, animando-se, animando-se,  
a solidão foi se enchendo de melodia,  
foi se povoando de sons dessa música espontânea e simples,  
tão bárbara e tão livre de regras,  
onde a alma sertaneja soluça ou geme,  
campeia vitoriosa ou ruge traiçoeira  
irmã gêmea das vozes das feras,  
dos roncões da cachoeira, do murmulho suave do arroio,  
do gorjeio delicado das aves e do tétrico fragor das tormentas.  
O idílio ou a luta,  
o romance ou a tragédia viveram no relevo extraordinário desses versos mutilados,  
dessa linguagem brutesca da tropeirada.*

**Afonso Arinos, *Pelo Sertão***

*...actuar sobre la realidad y cambiarla,  
aunque sea un poquito,  
es la única manera de probar  
que la realidad es transformable.*

**Eduardo Galeano**

## Resumo

Após as transformações mundiais no campo político iniciadas a partir da segunda metade do século XX, a democracia participativa e deliberativa vem se consolidando a partir da década de 1990 no cenário sociopolítico brasileiro. A evolução no campo das teorias de aprofundamento democrático, ou democracia radical, trazem abordagens que aperfeiçoam a democracia representativa, envolvendo as instituições constituídas, ao mesmo tempo em que confere maior espaço de atuação para a sociedade civil e governos locais. No mesmo período, o mundo viveu o processo de globalização, com escopo restrito e ênfase em aspectos comerciais, o que passou a ser questionado pelos governos locais, tradicionalmente relegados ao segundo plano no campo das políticas públicas, nos processos de integração e nas relações internacionais. Ao reclamar maior espaço de atuação, onze cidades sul-americanas criaram a Rede Mercocidades, associação de municípios que abrange o território do MERCOSUL, na busca da afirmação do papel protagonista dos governos locais no cenário das políticas públicas. Através da ação articulada em rede e ações de cooperação internacional descentralizada, a cidade de Belo Horizonte se incorporou ativamente nesse processo, participando nos últimos anos de projetos fomentados pela Rede Mercocidades: Laboratório de Políticas Locais, Inovação e Coesão Social e o Comunic@ Escola MERCOSUL. Este se constituiu no foco desta pesquisa que busca contribuir para a compreensão da atuação articulada em rede pelos governos locais, na perspectiva do fortalecimento dos atores sociais visando o desenvolvimento de políticas públicas com enfoque participativo, ao mesmo tempo em que coloca em relevância o papel das cidades nesse processo em uma outra proposta de integração regional, com a inclusão social.

**Palavras-chave:** participação; sociedade civil; governos locais; redes; cooperação descentralizada; projetos.

## Abstract

After the worldwide changes in the political field starting from the second half of the twentieth century, participatory and deliberative democracy has been consolidated from the 1990s in the Brazilian socio-political scenario. Developments in the field of democratic deepening theories, or radical democracy, bring approaches that improve representative democracy involving the institutions providing, at the same time, greater performance space for civil society and local governments. In the same period, the world experienced the process of globalization with limited scope and emphasis on trade aspects, which came to be questioned by local governments, traditionally relegated to the back burner in the field of public policies, integration processes and international relations. Claiming for greater scope for action, eleven South American cities created the Mercocidades Network, an association of municipalities which covers the territory of MERCOSUL in search for affirmation of the leading role of local governments in public policy scenes. Through coordinated action in network and decentralized international cooperation actions, the city of Belo Horizonte actively incorporated in this process participating in projects promoted by Mercocidades: *Laboratório de Políticas Locais*, *Inovação e Coesão Social* and *Comunic@ Escola MERCOSUL* in recent years. It has become the focus of this research that seeks to contribute to the understanding of the networking articulated action by local governments in perspective of strengthening social actors, aiming at the development of public policies with participatory approach while laying on relevance the role of cities in this process in another proposal for regional integration with social inclusion.

**Key-Words:** participation; civil society; local governments; networks; decentralized cooperation; projects.

## Lista de Quadros

1	Participação social na Constituição Federal 1988	78
2	Participação social nos principais marcos legais das políticas públicas	80
3	Instituições participativas previstas e sua definição no Decreto 8.243/2014	87
4	Conselhos de Políticas Públicas de Belo Horizonte	91
5	Outras instâncias colegiadas de Belo Horizonte	93
6	Conferências realizadas no município	95
7	Belo Horizonte e as Redes Internacionais	106
8	Informações gerais sobre as redes integradas por Belo Horizonte	110
9	Outras Redes Internacionais sobre Democracia Participativa/Participação Cidadã	137

## **Abreviaturas e siglas**

ABC - Agência Brasileira de Cooperação

AECID - Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

AICE - Associação Internacional de Cidades Educadoras

AL-LAs - Aliança Euro-Latino-Americana de Cooperação entre Cidades

AOD - Ajuda Oficial para o Desenvolvimento

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CID - Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CIDEU - Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano

CGLU - Cidades e Governos Locais Unidos

CONSEA - Conselho de Segurança Alimentar

FAMSI - Fundo Andaluz de Municípios para a Solidariedade Internacional

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FCCR - Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL

FMI - Fundo Monetário Internacional

FSM – Fórum Social Mundial

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade

IPs - Instituições Participativas

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

METROPOLIS - Associação Mundial das Grandes Metr6poles

OCDE - Organiza76o para a Coopera76o e Desenvolvimento Econ6mico

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Mil6nio

OIDP - Observat6rio Internacional da Democracia Participativa

OMC - Organiza76o Mundial do Com6rcio

ONG - Organiza76es n6o Governamentais

ONU - Organiza76o das Na76es Unidas

OP - Or76amento Participativo

OSCs - Organiza76es da Sociedade Civil

PBH - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

PNPS - Pol6tica Nacional de Participa76o Social -

PNUD - Programa das Na76es Unidas para o Desenvolvimento

SMED - Secretaria Municipal de Educa76o

SUAS - Sistema 6nico de Assist6ncia Social

SUS - Sistema 6nico de Sa6de

UE - Uni6o Europeia

UPs - Unidades de Planejamento

UT - Unidade Tem6tica

UTAGP - Unidade Tem6tica de Autonomia, Gest6o e Participa76o

## Sumário

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL.....</b>	<b>23</b>
2.1	Breve trajetória das teorias democráticas no século XX.....	23
2.2	Democracia participativa e democracia deliberativa.....	28
2.3	Participação e Instituições Participativas.....	42
<b>3</b>	<b>COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E O PODER LOCAL.....</b>	<b>47</b>
3.1	A cooperação internacional: breve resgate histórico.....	47
3.2	Organizações globais, novos marcos de referência em cooperação.....	53
3.3	Protagonismo local e participação no cenário das políticas públicas.....	60
3.4	Cooperação descentralizada: a articulação dos atores no nível local.....	64
3.5	Cooperação e integração em rede.....	69
<b>4</b>	<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM BREVE PANORAMA NO BRASIL E BELO HORIZONTE.....</b>	<b>75</b>
4.1	A participação social no Brasil contemporâneo.....	75
4.2	A participação social em Belo Horizonte.....	88
<b>5</b>	<b>BELO HORIZONTE E AS REDES INTERNACIONAIS DE CIDADES.....</b>	<b>101</b>
5.1	Belo Horizonte no cenário internacional.....	101
5.2	A atuação de Belo Horizonte em redes internacionais.....	105
5.3	Belo Horizonte e a Rede Mercocidades.....	116
5.3.1	Projeto Inovação e Coesão Social (Projeto IN ou INNOVA) .....	123
5.3.1.1	Comunic@ Escola MERCOSUL.....	127
5.3.2	Projeto Laboratório de Políticas Locais.....	131
<b>6</b>	<b>A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROJETOS DA REDE MERCOCIDADES.....</b>	<b>143</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>163</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>170</b>
<b>APÊNDICE A - Lista de Entrevistados.....</b>	<b>187</b>
<b>APÊNDICE B - Roteiro de Entrevistas.....</b>	<b>188</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A partir de meados da segunda metade do século XX foram registradas transformações no campo político em um contexto global, dentre as quais a afirmação da democracia enquanto sistema de governo. A democracia liberal tornou-se forma de governo hegemônica no mundo ocidental e consolidou-se o modelo representativo. Posteriormente, nas últimas décadas do século, ganharam relevância concepções alternativas nas quais a sociedade civil passou a ser incorporada nos assuntos públicos pela via participativa, em uma perspectiva de “democracia de alta intensidade”, como destacam Santos e Avritzer (2002).

A democracia expandiu-se no cenário político contemporâneo, sendo uma realidade nos anos 2000 em quase dois terços dos países do mundo (WARREN, 2002), mesmo com graus distintos de democratização e com promessas não cumpridas pelo regime democrático. A compreensão que tem prevalecido é que, mesmo imperfeita, a democracia é uma forma de governo que traz mais estabilidade institucional, a despeito das limitações e contradições não negligenciadas nos debates no campo da teoria democrática.

Os desenvolvimentos teóricos a partir da segunda metade do século anterior apontavam os limites e fragilidades tanto na concepção elitista de democracia quanto nas práticas democráticas, contribuindo para o surgimento de novas possibilidades na agenda política, na perspectiva de superação, avançando para novas propostas. Assim, a constatação das limitações do elitismo democrático levou à necessidade de serem buscadas propostas mais inclusivas e que expressassem com maior ênfase a diversidade existente na sociedade conferindo a ela mais espaço para competirem no jogo democrático, como no caso do modelo pluralista.

Entretanto, tal modelo também demonstrou ser insuficiente para um sistema democrático que abrangesse as visões e demandas de outros atores, principalmente a ótica da cidadania. O modelo majoritário permitia a escolha através do processo eleitoral por meio de uma maioria, mas, por outro lado, as decisões permaneciam restritas a uma minoria (MIGUEL, 2005).

Entram em pauta possibilidades de maior inclusividade democrática, na perspectiva de aprofundar ou radicalizar a democracia, conformando as concepções da democracia participativa e deliberativa que, contudo, não prescindem do modelo

representativo e encampam as instituições constituídas (LOPES e PIRES, 2010). Nesse sentido, as concepções de democracia participativa e representativa contribuem para o desenvolvimento de conceitos e práticas participativas que favorecem a incorporação de grupos historicamente excluídos do debate político.

Na linha da democracia participativa, Santos e Avritzer (2003, p.8) apontam para a possível construção de uma nova gramática social e cultural e de novas formas na relação entre Estado e sociedade, com perspectivas de mudanças e inovações institucionais a partir da inclusão societária nos espaços do poder, conformando nova institucionalidade da democracia.

De forma mais geral, a despeito de divergências e desacordos nesse campo teórico, as possibilidades de alargamento da inclusão política e de aprofundamento da democracia são associadas de um lado às formas de ação coletiva, mobilização e organização no âmbito da sociedade civil (inclusive na linha de manifestações e ativismo político) e, de outro lado, às formas ampliadas de participação mediante a criação de canais de participação institucionalizados ou, nos termos de Avritzer (2008), de “instituições participativas”, ou IPs.

As últimas décadas registraram maior demanda de maior participação social vocalizadas por atores coletivos na busca de contemplar o anseio do exercício mais substantivo da democracia. A participação nas decisões passou a ser requerida como um direito de cidadania, na perspectiva de que a integração dos atores sociais no desenho das políticas públicas produzisse benefícios mais abrangentes para o público alvo da ação governamental, no âmbito social. Nesse contexto, assumiu maior importância as concepções deliberativas que possibilitam a inserção de representantes da sociedade civil em IPs que atuam em espaços de deliberação institucionalizada como conselhos, conferências, orçamentos participativos, entre outros, tendo em vista afetar as decisões sobre os rumos das políticas públicas (FARIA, 2010).

No caso brasileiro, a participação constituiu uma reivindicação dos atores sociais mobilizados no decorrer do processo de redemocratização do país e nas décadas seguintes, passando dessa forma a ser prevista no texto Constitucional e nos marcos legais de políticas públicas, o que resultou hoje em um conjunto extenso e plural de instituições participativas.

A Constituição Federal de 1988 ficou marcada pelo viés democratizante, descentralizante e de ampliação dos direitos sociais. No que se refere à

descentralização, ampliaram-se os papéis dos governos locais que, especialmente no caso das coalizões democrático-populares nos anos 1990, produziram novas políticas públicas e programas de cunho social, assim como foi criado um número expressivo de instituições participativas tendo sido consolidado no âmbito municipal. A esfera local afirmou-se, assim, como um espaço privilegiado do desenvolvimento de inovações democráticas devido à proximidade dos cidadãos em relação aos atores governamentais.

Segundo Teixeira (2001, p. 94), “o local passa a constituir-se num espaço de experiências inovadoras de gestão e iniciativas de ação cidadã”. Essa relação produziria maior repercussão das demandas da população, assim como possibilitaria a mobilização e a organização de cidadãos e instituições em torno das questões pelas quais havia interesse em afetar as decisões e a institucionalidade. Milani (2008, p. 553-554) destaca que desde 1990 a participação social passou a ser considerada um “princípio organizativo” na formulação de políticas públicas, transformando-se em “modelo da gestão pública local contemporânea na promoção do interesse coletivo”. A interação e complementaridade entre atores sociais e governamentais na perspectiva de produção de inovações nas políticas públicas, hoje enfocada, têm sido consideradas importante diferencial na busca de melhorias da ação governamental.

Conforme mencionado, o marco legal da Constituição Federal de 1988 caracteriza-se pelo teor democratizante, mediante a previsão de mecanismos de democracia direta e de participação social, inclusive por meio de dispositivos que requerem a adoção de IPs, como no caso de algumas políticas sociais. As normativas de políticas nas áreas da Saúde, Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente, Educação nos anos 1990, ao lado da legislação de habitação de interesse social na década seguinte, passaram a requerer a criação de conselhos para a transferência de recursos, ao lado de outros dispositivos participativos.

No caso das políticas urbanas, os marcos legais promulgados nos anos 2000, de forma geral recomendam e requerem a participação no planejamento e gestão das cidades. Os anos 2000 também foram marcados pela expansão da infraestrutura participativa a partir do governo Lula, com a criação de novas IPs. As conferências, por exemplo, cresceram em número e escopo temático sendo articuladas com as outras esferas de governo.

Assim, a atualidade apresenta um número expressivo de instituições participativas no país, nos três níveis de governo. Esse quadro pode ser atribuído a

fatores como: a) os atores coletivos organizados e seus projetos democratizantes desde o processo de redemocratização; b) os novos marcos legais das políticas; c) as experimentações democráticas no âmbito local nos anos 1990; d) a orientação participacionista do governo Lula (BRASIL e CARNEIRO, 2011).

No caso de Belo Horizonte, focalizado neste trabalho, pode-se destacar que desde 1993 o governo da Frente BH-Popular, constituiu uma infraestrutura participativa extensa, heterogênea e relativamente consolidada, com um grande número de IPs. Esse aspecto é importante para o enfoque desta dissertação por estar apoiado em um ideal normativo vislumbrado por organismos globais, agências multilaterais, redes, países e cidades globais que têm promovido ações em favor da difusão da temática e das práticas participativas, especialmente no nível local.

A participação social ou “participação cidadã”, como comumente é encontrada na literatura internacional, passou a ser fortemente difundida e fomentada nos espaços que transcendem fronteiras e culturas, articulando o plano local com o global. As ações, discutidas em espaços de repercussão mundial como as conferências da ONU e o Fórum Social Mundial-FSM passam também a ser promovidas a partir dos processos de cooperação internacional, que articulam e propiciam o intercâmbio entre cidades e governos, ganhando destaque a cooperação descentralizada, realizada de forma horizontal, além das redes de cidades que se conectam com vistas a buscar objetivos em comum. A integração das cidades em rede na busca por espaços de diálogo tem o potencial de contribuir para o desenvolvimento de capacidades e inovações no plano local, na perspectiva do alcance de resultados que impactem positivamente o tecido social, além de retirar os governos locais de certo isolamento.

A experimentação democrática vivenciada no nível local, articulada em planos mais amplos, em escala global, apresenta maior “capacidade transformadora” contribuindo para uma globalização “contra-hegemônica”, o que traz os municípios para uma esfera de discussão política mais ampla. Nesse campo, as práticas locais viabilizadas por processos participativos e compartilhadas através de redes “nacionais, regionais, continentais ou globais” (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 24) contribuem para o aprofundamento democrático.

Dessa forma, conjugam-se temas e conceitos que envolvem a democracia e participação social, atuação em rede e cooperação internacional descentralizada que

destacam o protagonismo local e a interação entre os atores sociais que integram os territórios locais.

Isto tem sido refletido nos espaços crescentes dos processos de cooperação, operados a partir das cidades. A lógica atual dos sistemas de cooperação busca a eficácia nas relações internacionais priorizando processos de qualificação dos atores, a troca de experiências e desenvolvimento conjunto de projetos a partir do plano local. A ação em rede tem sido considerada fundamental nesse processo, dentro de uma lógica de integração, que combina tanto a aproximação dos diversos atores dos territórios quanto de outras esferas, ampliando o foco e visão dos participantes e a dimensão das intervenções locais que passam a interagir em uma arena mais ampla, em contextos regionais e globais.

É importante ressaltar que nos países também há redes articuladas que contribuem com o intercâmbio de ideias e práticas para qualificar mais a ação dos governos locais. Entretanto, como a exposição em escala global das experiências locais tem ampliado nas últimas décadas assim como o estímulo à formação de redes globais e regionais, em áreas temáticas específicas ou por meio de redes de cidades essa temática de integração ampliada constituiu-se no foco desta pesquisa. A atuação em rede tem favorecido o intercâmbio, a integração regional e o de desenvolvimento das políticas através de uma relação horizontal e de igualdade entre os municípios.

As realidades e contextos diversos, cidades de várias dimensões, o grau de desenvolvimento onde o município se localiza, o fato do local contar com uma sociedade civil atuante trazem o potencial de proporcionar maior teor de inovação participativa ao aproximar contextos sociais, culturais, políticos e econômicos distintos e isso contribuir para a formação de novos valores e práticas, avançando no campo democrático. Santos e Avritzer citam o exemplo de} redes de cidades no âmbito do MERCOSUL, com o objetivo de discutir “as diferentes experiências e modelos de democracia participativa, seus limites e suas potencialidades” (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 24). Nesse cenário desponta a Rede Mercocidades, de âmbito regional, composta por quase 300 cidades dos países membros do MERCOSUL: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, além dos países associados Bolívia, Chile, Colômbia e Peru. A rede foi criada como uma associação de governos locais com a finalidade de contribuir para a integração regional através da ação protagonista das cidades nos aspectos social, científico, tecnológico, cultural e político, indo além e

sendo um contraponto ao recorte comercial exclusivo que foi foco inicial do bloco regional.

A Rede Mercocidades promove a aproximação das cidades do MERCOSUL e é a principal rede de cidades da América Latina. Em quase 20 anos de existência tem atuado com diversidade de ações como grupos de trabalho ou Unidades Temáticas, desenvolvimento de projetos em conjunto, eventos, missões especiais entre cidades, entre outras, visando que os intercâmbios efetivados possibilitem melhores resultados nas políticas públicas para os cidadãos dos municípios envolvidos, através do compartilhamento de experiências, produção de conhecimentos e na formação de competências dos atores locais, incluindo a sociedade civil. Nos últimos anos tem sido destacada a realização de projetos entre as cidades da rede que priorizam o processo formativo ou o desenvolvimento de temáticas específicas práticas vivenciadas entre as cidades da região, movimento do qual a cidade de Belo Horizonte está integrada.

A partir do início da década de 1990, Belo Horizonte passou a adquirir reconhecimento nacional e internacional pela formulação de políticas públicas inovadoras e pelo desenvolvimento no campo da democracia participativa e deliberativa a partir do ponto de inflexão representado pelo governo da Frente BH-Popular, mencionado anteriormente. Isso implicou na ampliação do intercâmbio e atuação na esfera internacional, através da participação do município em várias redes de cidades e redes temáticas, atuando conjuntamente com outros governos locais em projetos de cooperação, troca de experiências além de missões especiais e de ajuda humanitária.

O intercâmbio de experiências que visa o desenvolvimento dos diversos agentes envolvidos nessa “troca” institucional tem ganhado mais espaço na agenda das relações internacionais do município. Destaca-se nesse contexto a atuação de Belo Horizonte na Rede Mercocidades, ocupando um espaço significativo na agenda internacional do município que desempenhou por duas vezes a coordenação executiva da rede e ampliou sua atuação em projetos com outras cidades da região.

Dentre as diversas temáticas que tem ganhado espaço nas discussões promovidas pela Rede Mercocidades, a participação social tem tido especial destaque pelo seu papel no aprofundamento democrático materializado no nível local.

Dessa forma, o objeto desta pesquisa refere-se à relação entre a cooperação internacional por meio da associação entre municípios, especialmente a Rede Mercocidades, e a promoção do aprofundamento democrático e fomento à

participação, destacando a atuação das cidades em rede no estímulo às diversas formas de interação entre Estado e sociedade civil na efetivação da democracia participativa e deliberativa. A atuação do município em rede foi analisada no contexto da cooperação internacional, com a ascensão da cooperação descentralizada e estabelecimento das relações internacionais no âmbito de governos subnacionais, também denominada “paradiplomacia” ou diplomacia das cidades.

A pesquisa tem como objetivo analisar se (e como) três projetos de cooperação da Rede Mercocidades, o “Laboratório de Políticas Locais” e o “Projeto Inovação e Coesão Social” - e seu desdobramento no município, o projeto “Comunic@ Escola MERCOSUL”, contribuíram para favorecer a participação social no município de Belo Horizonte, possibilitando inovações nas políticas locais. Além disso, de forma secundária, a pesquisa visa identificar como a temática da participação social está prevista nas redes às quais a cidade está integrada, analisando similaridades e divergências identificadas nas respectivas redes e o potencial de outras abordagens participativas previstas nas mesmas contribuírem para fortalecer a democracia participativa no âmbito dos governos locais.

Para materializar a proposta desta dissertação, a metodologia empregada teve caráter qualitativo a partir da revisão crítica de contribuições no campo da democracia participativa e deliberativa, ao lado do percurso do desenvolvimento da participação social no caso brasileiro e em Belo Horizonte tendo em vista contextualizar a abordagem da temática da participação. Foi também realizada a revisão de literatura no campo das relações internacionais, identificando o processo de evolução dos modelos de cooperação conectados com uma dinâmica histórica contemporânea até chegar às concepções atuais voltadas para a cooperação descentralizada, internacionalização das cidades e a organização em rede, que tem sido uma das formas com a qual as cidades têm afirmado seu papel no campo da cooperação internacional e de desenvolvimento dos governos locais no desenho de políticas públicas inovadoras. O propósito é buscar relações possíveis entre essas áreas de conhecimento.

Foram também realizados levantamentos documentais relativos à participação social em Belo Horizonte e nas diversas redes às quais o município integra e a sistematização dos dados com vistas a uma análise comparativa que possibilite identificar pontos de possíveis avanços na perspectiva da democracia participativa. Os levantamentos documentais foram realizados junto à PBH, por meio de publicações,

literatura do campo sobre cooperação promovido pelas redes e principalmente a partir das páginas na internet das redes internacionais, além de publicações oficiais levantadas no portal WEB da Prefeitura de Belo Horizonte.

Como posto, o foco principal do estudo empírico se concentrou nos projetos da Rede Mercocidades que Belo Horizonte integrou e que a teve a temática da participação focalizada ou como condição para que o projeto se materializasse, o que permitiu a análise sobre o papel da cooperação internacional descentralizada no fomento à democracia participativa no município. Para esse fim, foi realizado o estudo do percurso previsto dos projetos e a integração de Belo Horizonte no processo por meio de documentos e publicações realizadas pela rede, além da realização de dez entrevistas semiestruturadas, cujo roteiro encontra-se no apêndice deste trabalho. Os entrevistados são provenientes da Prefeitura Municipal nas áreas de Planejamento, Relações Internacionais, Educação, alguns vinculados à gestão da política de Educação e também de escolas municipais, além de representantes da sociedade civil envolvidos com os projetos ou com a temática.

Para o cumprimento dos objetivos a pesquisa foi estruturada em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No capítulo II é abordada, de forma breve, a trajetória das teorias democráticas a partir de meados do século XX, identificando o desenvolvimento teórico da perspectiva da radicalização democrática nas concepções das teorias participativa e deliberativa, evidenciando as várias formas que o aprofundamento democrático tem assumido na atualidade, com destaque para as IPs criadas nesse percurso.

No terceiro capítulo são analisadas as linhas gerais da cooperação internacional desde seu surgimento, até a consolidação no presente, e dos mecanismos que colocam o poder local na centralidade dos sistemas de cooperação através da cooperação descentralizada e na busca da incidência do plano local em uma esfera global. Dessa forma, é analisado o modo como os governos locais afirmaram seu papel junto à comunidade internacional, passando pelos organismos internacionais de atuação multilateral.

A perspectiva empírica é apresentada a partir do quarto capítulo, onde é realizado um breve resgate do processo histórico das políticas participativas no Brasil e em Belo Horizonte, apresentando a infraestrutura da participação social que se consolidou no país e na cidade, com destaque para algumas IPs como conselhos,

conferências e o orçamento participativo, constatando a incidência dessas instituições participativas no cenário das políticas nacionais e locais.

No quinto capítulo são descritas as redes as quais Belo Horizonte está integrada, com a breve caracterização das mesmas. A seguir, foi identificada e sistematizada a temática da participação nas redes, tendo em vista subsidiar uma análise comparativa com a Rede Mercocidades, principal foco da pesquisa no capítulo. Assim são apresentados o estudo de caso de três projetos da Rede Mercocidades: Inovação e Coesão Social, o projeto implementado a partir deste - Comunic@ Escola MERCOSUL - e o Laboratório de Políticas Locais. Esses projetos contaram com a participação de cidadãos de Belo Horizonte ligados ao governo municipal ou sociedade civil.

No sexto capítulo é apresentada a análise dos quesitos relativos à participação social nos projetos focalizados no estudo, buscando elementos como a configuração inicial do projeto; seu desenho e objetivos; a participação social destacada nos projetos; aspectos sobre a cooperação e intercâmbio; problemas e dificuldades para a sua operacionalização; formação de capacidades e possíveis contribuições e inovações nas políticas locais. Por último, são efetuadas algumas considerações finais.







## 2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL

### 2.1 Breve trajetória das teorias democráticas no século XX

O século XX registrou a expansão da democracia em diversas partes do mundo em um processo que foi intensificado em determinados períodos da história, apesar de regredir em outros<sup>1</sup>.

Os princípios democráticos passaram a ser difundidos, aceitos e desejáveis fazendo com que as democracias liberais se tornassem o sistema de governo hegemônico do mundo ocidental, sobretudo após a segunda guerra mundial (SANTOS e AVRITZER, 2003). Nesse sentido, Warren (2002, p. 2) referencia a definição mais restrita de democracia enunciada pela organização não governamental dos Estados Unidos *Freedom House* como um sistema político com o sufrágio universal e que deve possibilitar a escolha de lideranças através de processos competitivos multipartidários, com diversidade de candidatos e onde os partidos de oposição tenham a chance legítima de chegar ao poder ou participar do mesmo. Por essa definição, segundo o autor, no início do século XX não havia democracias no mundo, o que divergia da situação do fim do século onde 58,2% da população mundial vivia em países com o status democrático.

Apesar de imperfeições e limitações, que serão exploradas adiante, é inegável que a democracia tornou-se um meio da conquista da cidadania no Estado Social de Direito, sendo considerada uma forma de governo com mais estabilidade institucional onde prevalece, mesmo que em uma visão normativa, o equilíbrio entre poderes exercidos por atores distintos, o que possibilita maior articulação social na busca da efetivação dos direitos cidadãos. Se por um lado é fácil constatar que a adoção de princípios democráticos não traz a garantia da conquista dos direitos socialmente reconhecidos, a ausência da democracia certamente não é um caminho que viabiliza o

---

<sup>1</sup> Coube a Samuel Huntington a discussão sobre o desenvolvimento da democracia ter ocorrido a partir de três “ondas” e avanços intercaladas por retrocessos, quando foi reduzido o número de democracias no mundo. Em cada uma dessas ondas foi ampliado o número de países democráticos em termos absolutos. A primeira onda ocorreu no início do século XIX e durou aproximadamente um século, tendo regredido a partir de fenômenos como o fascismo. A segunda onda ocorreu a partir de meados do século XX, na sequência da Segunda Guerra Mundial e novamente teve refluxos com a ascensão de ditaduras a partir da década de 1960. Por fim, a terceira onda de democratização ocorreu nos fins do século XX.

alcance de um status de cidadania plena, com a associação dos direitos civis, políticos e sociais historicamente e gradativamente conquistados (MARSHALL, 1967). Liberdades civis e direitos políticos são essenciais para a vocalização de demandas e a redução de desigualdades a partir de outra fonte de direitos, os sociais, grande espaço de lutas no processo de consolidação democrática de forma universal.

Entretanto, o alargamento das concepções sobre democracia foi sendo gradativamente concretizado, uma vez que inicialmente nem todos os cidadãos eram vistos como capazes de participar do processo democrático. Schumpeter (1994, p. 242), grande expressão da corrente elitista que se firmou no pós-guerra, entendia a democracia como um “método político”, ou um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas legislativas e administrativas, por meio do processo de representação eleitoral. Assim, em seu modelo a participação resume-se à escolha de representantes que irão governar. A perspectiva elitista aponta para a redução do número de participantes diretos no jogo político sob dois eixos principais de argumentos: a necessidade de relativa autonomia do Estado para governar e o despreparo ou desinteresse da maioria para o exercício ativo de participação nos processos decisórios.

Dessa forma, o modelo elitista aponta para o receio da ampliação das demandas sociais sobrecarregarem a democracia, conduzindo, assim, ao “desencorajamento” de mecanismos participativos que trariam para a agenda política essas demandas (SANTOS E AVRITZER, 2003). Além do receio da ampliação de demandas sociais às quais o Estado não poderia ou não desejaria atender, a participação foi alvo de críticas e temores, devido à constatação da emergência do totalitarismo pelas vias do modelo democrático, além da manipulação das massas populares como ocorreu na Alemanha no período entre guerras (PATEMAN, 1992). Tal cenário contextualiza a proeminência do modelo elitista e reforça os argumentos de autores dessa corrente teórica na direção da afirmação do modelo representativo puro.

Entretanto, com o tempo foi se delineando que a escolha e “delegação” do modelo competitivo elitista, mostravam-se insuficientes, acomodando a democracia em uma disputa pelo poder e alternância entre elites. Contudo, avanços na consolidação da democracia como forma preferencial de exercício político ocorreram com o modelo representativo legitimado por processos eleitorais competitivos, “livres e plurais”, onde os cidadãos concretizam a inclusividade política ao manifestar suas preferências a partir

da escolha de representantes dentro de uma diversidade de opções, sendo então um método “agregativo” de preferências particulares. No campo da teoria democrática na segunda metade do século XX, algumas concepções de democracia surgem visando a superar limites do modelo elitista. O pluralismo constitui uma dessas linhas, que tem Robert Dahl como precursor. De acordo com Scholsberg (2008, p. 149), um ponto central nesta tradição é o reconhecimento da base empírica e experiencial da pluralidade moral e política e o desenho do engajamento político em torno da diferença.

Restringindo-se a abordagem a Dahl (1997), o autor parte do modelo real de sociedade e de democracia, reconhecendo a pluralidade de interesses e de múltiplos determinantes na distribuição de poder descentrado a partir dos diversos grupos que competem entre si. Assim, o autor prevê a ampliação da competição política e da participação a partir da atuação de grupos de interesse, ou grupos de pressão que estabelecem um jogo de forças e ao entrarem em disputa e nesse processo se neutralizam. O que assume grande importância para uma sociedade democrática, ou poliárquica – concepção apresentada pelo autor - é a capacidade da sociedade incluir em seus processos eleitorais uma diversidade de candidatos e que a população tenha a possibilidade de efetuar sua escolha por meio do voto universal. Dahl também postula o direito dos cidadãos definirem e controlarem a agenda pública e o direito de informação referente às diferentes alternativas no processo anterior às eleições.

Em seu modelo poliárquico, Dahl (1997) trata da questão da participação como parâmetro da qualidade da democracia. O autor afirma que “usamos a palavra democracia tanto para nos referirmos a um ideal como a uma realidade que é apenas a consecução parcial deste objetivo” (DAHL, 2001, p. 97). Assim, Dahl distingue a noção de democracia, reservada ao âmbito normativo tendo como chave a “responsividade do governo a todos os cidadãos, considerados como iguais em suas preferências”, da noção de poliarquia, que remete aos “regimes incompletamente democratizados”, considerados os eixos de inclusão e de competição políticas (BRASIL, 2011).

Uma questão problemática, segundo o autor, é a dificuldade do autogoverno em uma sociedade moderna, complexa e populosa, o que faz com que o alargamento das formas de participação seja inviabilizada por uma questão de escala.

Na análise de Avritzer (1996), o pluralismo vai além do elitismo ao trazer a questão da qualidade da democracia, rearticulando oposições aparentes entre idealismo e realismo, ao inverter a relação da formulação “schumpeteriana”: a questão

problematizada não é o idealismo, mas o fato de as democracias não alcançarem o ideal democrático (AVRITZER, 1996, p. 116). Um segundo ponto é sua previsão de grupos intermediários que se interpõem entre os governos e os cidadãos. Nesse aspecto, distingue-se da perspectiva elitista de desinteresse e fragilidade política do cidadão médio. Um terceiro ponto consiste na ampliação das bases de legitimidade, que como mencionado, também se apresentam no processo de discussão anterior às eleições.

O modelo pluralista foi objeto de questionamentos que indicam sua insuficiência (PATEMAN, 1992; HELD, 1987; AVRITZER, 1996), com críticas que apontam para as desigualdades, com maior poder de segmentos mais afluentes que influenciam e provocam distorções na agenda pública. Outro aspecto é a exclusão de setores não organizados da população e a ampliação relativa da participação, não prevendo formas alternativas de participação institucionalizada, uma vez que as possibilidades de inclusão política restringem-se à representação eleitoral.

É importante destacar que o processo eleitoral, assim como a representação política, é reconhecido pelas diversas correntes teóricas como parte do processo político, segundo Dryzek e Dunleavy (2009, *apud* SILVA, 2011). Alguns autores apontam para aspectos que tornam o modelo representativo inevitável nas “democracias de grande escala” (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 4).

Outro aspecto a ser mencionado é a constatação de que a democracia liberal-representativa, tendo se tornado o modelo hegemônico consolidado nos países centrais, passou a ser questionada em relação à sua compatibilidade com o sistema capitalista. Santos e Avritzer (2003, p. 1) apontam para uma intensa disputa política nos processos de democratização e destacam que a concepção hegemônica de democracia liberal visava “estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo”, respondida em parte pelo advento do Estado de Bem-Estar Social nos países centrais. Mas as contradições persistem, inclusive pelo questionamento quanto às “virtualidades redistributivas da democracia”. Nas discussões empreendidas por Santos e Avritzer (2003, p.3) estabelece-se uma tensão entre a prioridade da redistribuição em uma democracia substantiva contrastada com o objetivo da acumulação do capitalismo.

Outra questão abordada pelos autores refere-se à qualidade da democracia, uma vez que a extensão do modelo hegemônico mundo afora é acompanhada da “degradação das práticas democráticas”. Nesse sentido, destacam “patologias” que despontaram, mesmo nas democracias consolidadas dos países

centrais, relacionadas ao aumento do abstencionismo, sendo que os processos eleitorais estão na centralidade do modelo liberal-pluralista. Outro aspecto, é o fato dos “cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram”. Santos e Avritzer observam ainda que a democracia não é uniforme nas diversas regiões do planeta, sendo mais comum a constatação de democracias de “baixa intensidade”, distante do ideal democrático delineado anteriormente ao século XX (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 4) que apontavam para perspectivas mais inclusivas.

Além da escolha de representantes, tornou-se necessário que a ação política não desconsiderasse as falhas no modelo representativo e buscasse soluções para os déficits democráticos de várias ordens, como a inserção desigual no que se refere à temática de gênero e a necessidade da evolução da agenda feminina na busca por maior equidade, assim como a questão ambiental, além do conservadorismo (DRYZEK, 2009, *apud* SILVA, 2011). Segundo o autor, algumas propostas para solucionar esses déficits estariam no “estímulo à educação cívica”, “concessão de benefícios sociais” como um direito universal, reconhecimento das necessidades dos indivíduos e a “ampliação da democracia participativa” (*idem*, p. 184).

Dessa forma, superando os modelos elitista e pluralista de democracia, a seção seguinte examina o campo que tem sido referido como “democracia radical”, correspondente às concepções de democracia participativa e deliberativa (FARIA, 2010; HAUPTMAN, 2001), que compartilha pressupostos de aprofundamento democrático para além dos modelos examinados anteriormente<sup>2</sup>. Em seu trabalho de mapeamento e caracterização dos vários modelos e teorias da democracia, Miguel (2005, p.7-8) ressalta que essas vertentes não “possuem fronteiras muito bem definidas entre si”<sup>3</sup>. Ao

---

<sup>2</sup> Avritzer (2009) parte de uma análise sobre as linhas do elitismo e pluralismo democrático desembocando no campo da democracia participativa/deliberativa. A partir de trabalhos de autores como Faria (2009) e Hauptman(2001), ao lado de outros autores abordados na seção seguinte, são apresentadas concepções que apontam distinções entre as linhas participativa e deliberativa, destacando-se suas estreitas interfaces. Para além do recorte adotado, em relação aos modelos de democracia, destacam-se diversos trabalhos com distintas classificações, como o próprio Habermas (1995) que traz a democracia liberal, o republicanismo e a política deliberativa como três modelos normativos de democracia. Dentre outros, destaca-se, ainda, o trabalho clássico de Held (1987).

<sup>3</sup> Apesar das classificações apresentarem ambiguidades e dificuldade de uma abrangência plena, Miguel (2005) justifica a adoção das categorias seguintes por considerá-las como as que encontram maior repercussão nos meios acadêmicos e políticos. Sua classificação apresenta cinco vertentes, todas convivendo no campo da democracia representativa, iniciando pela *democracia liberal-pluralista* – a mais reconhecida e que se encontra presente nos sistemas políticos ocidentais caracterizados pela “vigência de um conjunto de liberdades cidadãs, competição eleitoral livre, multiplicidade de grupos de

lado de outros modelos, o autor caracteriza em linhas gerais, a democracia participativa apoiada na necessidade de ampliação dos espaços de decisão pelos cidadãos e a democracia deliberativa desenvolvida a partir das concepções de Habermas sobre o método discursivo para fundamentar as decisões políticas.

Ao longo do século XX foi sendo ampliada a concepção de democracia e evocada a necessidade do aprofundamento democrático, seja na forma de ação coletiva, ativismo político contestatório pelos movimentos sociais por meio de reivindicações de inclusão social e política (WARREN, 2002), ou mediante a criação de canais de participação institucionalizados. Vale também destacar possibilidades de ampliação do campo democrático evidenciada por Santos e Avritzer (2003, p. 3) nos âmbitos subnacionais, resgatando “tradições participativas” no nível local, desconsideradas e até mesmo “solapadas no processo de construção de identidades nacionais”.

Assim, o ideal de aprofundamento democrático acabou por balizar o desenvolvimento de teorias participativas e deliberativas, sendo que, como mencionado, ambas correntes podem ser vistas como expressões do campo que passou a ser reconhecido sob a chave de radicalização da democracia.

## 2.2 Democracia participativa e democracia deliberativa

Como indicado anteriormente, as concepções de democracia participativa e deliberativa têm sido consideradas como uma abordagem teórica única, comprometida com o aprofundamento democrático ou democracia radical, ainda que diferenças entre ambas sejam demarcadas nos debates contemporâneos (HAUPTMANN, 2001)<sup>4</sup>.

---

pressão, que se envolvem em coalizões e barganhas, cada qual tentando promover seus interesses” (*ibidem*, p. 7). Essa concepção vislumbra a política enquanto um valor “instrumental”, que operacionaliza os interesses constituídos na esfera privada. As quatro demais correntes apresentam-se como críticas em relação ao arranjo institucional das democracias ocidentais: a) *democracia deliberativa*, fundada a partir das concepções de Habermas e que considera o método discursivo e debate para determinar as decisões políticas; b) o *republicanismo cívico*, que aponta para a “revalorização da ação na *polis* e do sentimento de comunidade” e constitui a ação política dotada de valor em si mesmo, em oposição à vertente liberal; c) a *democracia participativa* que aponta a necessidade de se ampliar os espaços de decisão coletiva no cotidiano; d) o *multiculturalismo* ou a “política da diferença” que considera grupos distintos como “sujeitos de direitos” e que mesmo dentro de uma mesma sociedade nacional resistem à noção de “identidade única” e “fontes legítimas de ação política” (MIGUEL, 2005, p. 8).

<sup>4</sup> Ver a extensa revisão de Pateman sobre este debate. Hauptmann (2001) destaca que autores que distinguem as duas correntes e consideram que a corrente deliberativa vem a superar a corrente participativa, dela se distinguindo claramente. Outros autores participacionistas ou deliberacionistas contemporâneos na prática assumem as correntes referidas como um único campo, no qual transitam de forma fluida, como Fung (2004; 2006) e Santos e Avritzer (2001), ou ainda buscam amalgamar as concepções, como Cohen e Fung (2006).

Assim, a democracia participativa é uma das concepções alternativas, ou contra-hegemônicas, que se desenvolveram a partir da constatação que o modelo agregativo pluralista e os mecanismos de representação política da democracia liberal se mostraram insuficientes para consolidar o ideal democrático, inclusive do ponto de vista da cidadania política. Progressivamente foi sendo assimilada a legitimidade de modelos políticos que possibilitam a mediação entre Estado e sociedade e que favorecem a inclusão de segmentos sociais através da vocalização de demandas dos cidadãos que reclamam maior envolvimento nas questões públicas.

A ascensão da corrente democrática participativa deu-se nas décadas de 1960 e 1970 (MIGUEL 2005, p. 9), sendo uma das teorias críticas ao modelo liberal, uma vez que esta não indica “nenhum tipo de vontade coletiva”. Segundo o autor, limitar a democracia à luta competitiva pelo voto significa “reduzir o alcance da democracia”, por se tratar de “mera agregação de preferências manipuladas, preconceitos e decisões impensadas”.

Os participacionistas contemporâneos, assim como a maioria das correntes críticas à democracia liberal-pluralista, contudo, não prescindem dos mecanismos de representação, mas avançam no debate sobre a inclusão política dos cidadãos de forma complementar. Isso é previsto não apenas no campo das práticas participativas societárias e de ativismo político, mas também considerando a possibilidade de desenhos institucionais que incorporem a participação de atores sociais de forma efetiva nas instituições participativas ou IPs. Este conceito é delimitado por Avritzer (2008, p. 45) como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”<sup>5</sup>.

Da interação entre Estado e atores societários, normativamente espera-se que sejam contempladas a ótica cidadã e a produção de inovações no campo das políticas públicas. (LOPES e PIRES, 2010, p. 566). Nessa direção, Santos e Avritzer (2001) apontam como um elemento fundamental da democracia participativa a possível conexão entre inovação social – referida às formas de organização e práticas societárias – e inovações institucionais. De forma mais geral, ao caracterizar o modelo de

---

<sup>5</sup> Avritzer (2008, p. 45), reportando-se a diversos autores, destaca que as instituições são caracterizadas pela existência de um “conjunto de normas e de regras que estruturam a ação social e política” No entanto, o autor salienta que, distinções como no caso brasileiro, onde “um conjunto de instituições participativas no Brasil não estão nem formal nem legalmente constituídas e, no entanto, pautam um conjunto de comportamentos e expectativas importantes dos atores sociais” (*idem*).

democracia participativa, Held (1987, p. 236) aponta dentre as chaves, a participação dos cidadãos na regulamentação das instituições da sociedade e “a manutenção de um sistema institucional aberto para assegurar a possibilidade de experimentação de formas políticas”.

Se por um lado a evolução do debate sobre a democracia participativa ocorreu nas últimas cinco décadas, essa discussão remete a antecedentes do século XVIII e XIX a partir de filósofos europeus como Rousseau e John Stuart Mill (PATEMAN, 1992; MIGUEL, 2005) que já discorriam sobre a importância da participação, inclusive por promover processos educativos favoráveis à formação de uma cultura cívica, mesmo com discordâncias quanto às condições ideais sobre quem teria prerrogativas de voto, decisão e participação. É importante destacar que a noção de participação passa por contínua reelaboração, aprofundando seus conceitos e estendendo a outras áreas da vida a defesa de métodos participativos.

Pateman (1992), que constitui uma referência central na corrente participativa, aplicou o conceito ao ambiente industrial e advoga, assim, a participação como possibilidade de intervenção em processos decisórios fora da institucionalidade do Estado. Para a autora a participação remete à intervenção nos processos decisórios e constitui um processo de aprendizagem democrática.

Da mesma forma, MIGUEL (2005, p. 25) destaca que os participacionistas contemporâneos defendem a “implantação de mecanismos democráticos nos espaços da vida cotidiana, notadamente bairros, escolas, locais de trabalho e famílias”.

Se determinados teóricos defendem a participação como meio de democratização em espaços comuns da vida em sociedade, mais legítima ainda se torna a defesa da radicalização democrática no âmbito institucional.

Santos e Avritzer (2003, p. 8), apontam para a “criação de uma nova gramática social e cultural” além “da inovação social articulada com a inovação institucional” trazendo assim “uma nova institucionalidade da democracia”. Na verdade, a complexidade crescente das sociedades, nas eras moderna e contemporânea, evidenciou que o entrelaçamento dos vários segmentos da vida em sociedade apresenta um “jogo” político mais abrangente, alcançando questões de ordem econômica, social e cultural sendo imprescindível, nesse âmbito, maior espaço de discussão entre os diversos agentes envolvidos ou afetados por decisões tomadas nas instâncias de poder.

Isso torna legítimos os “arranjos participativos” que vem se consolidando nos últimos tempos, uma vez que o Estado e a “burocracia centralizada” não possuem meios para concentrar um conjunto de “informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas sociais, ambiental ou cultural” (SABEL, *et al*, 1999 *apud* SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 7). Da mesma forma, é também legítima a influência e pressão da sociedade sobre os atores políticos cobrando maior transparência nas decisões públicas e o desenvolvimento da ação conjunta do Estado e sociedade civil, através da participação institucionalizada, aproximando o cidadão de um ideal normativo de autogoverno e soberania popular (LÜCHMANN, 2012).

Assim, tendo em vista maior alcance das políticas públicas e a necessidade do controle mais efetivo sobre os atores políticos e administrativos que agem em nome do Estado, avançou-se em termos teóricos e práticos para modelos políticos mais permeáveis à inclusão de novos atores na cena política na forma de uma “cidadania ativa” (MILANI, 2008), convergindo as noções de democracia, participação e eficiência na provisão de bens públicos, exercício de direitos e deveres dos cidadãos e a busca da superação das contradições e “déficits” que a democracia representativa liberal evidencia. Dá-se assim sentido à noção de “aprofundamento” democrático ao trazer para os espaços institucionais e para o debate, aspectos percebidos pelo cidadão em sua realidade, ressaltando assim valores coletivos. Nos termos de Milani,

A participação social cidadã é aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva, que supõem redes de interação variadas e complexas determinadas (proveniente da “qualidade” da cidadania) por relações entre pessoas, grupos e instituições com o Estado. (MILANI, 2008, p. 560).

Dessa forma supera-se o caráter agregativo formal das concepções da democracia representativa ao serem efetivados processos participativos e deliberativos, em uma lógica de democratização das estruturas de tomadas de decisão, e de radicalização democrática (FARIA, 2010). Nesse processo é incorporada a noção de controle social sobre as ações dos representantes à frente do Estado além da adoção de formas distintas dos cidadãos incidirem politicamente a partir de mecanismos de pressão, mas também da ação conjunta, institucionalizada.

Cabe destacar que muitas dessas instituições participativas ocorrem primordialmente no nível local encampando práticas participativas e deliberativas,

assim como é significativo o papel do poder local na implementação de políticas públicas em contextos descentralizados.

A tendência da descentralização na atualidade e reforço do papel do nível local, no entanto, não está isenta de riscos pela fragilidade diante do poder econômico de grandes corporações, conforme destaca Warren (2002). O autor alerta para a necessidade de associações civis fortes não desconsiderando, contudo, que o associativismo também pode incorrer na formação de associações voluntárias de caráter não democrático. Entre os atores coletivos envolvidos em processos participativos e deliberativos - no interior da sociedade civil ou nas IPs - destacam-se o tecido associativo<sup>6</sup> da sociedade civil como os “movimentos sociais, associações temáticas e os fóruns societários nos diversos campos de políticas públicas” (BRASIL, 2009, p. 28).

Um aspecto a ser observado refere-se aos desenhos que as IPs podem adotar. Avritzer (2008, p. 44-46), entre outros autores, aponta para diferentes possibilidades de formatos das IPs com o “desenho participativo de baixo para cima” como é o caso do Orçamento Participativo. Uma segunda forma apontada pelo autor é a denominada “partilha do poder”, onde atores da sociedade civil e de instituições públicas participam em um mesmo espaço simultaneamente como representantes dos seus respectivos segmentos. Conselhos gestores são exemplos típicos desse tipo de arranjo, e tem dois diferenciais importantes em relação à primeira forma, que é o fato de comportar um número reduzido de participantes além de que, em alguns casos e em determinadas políticas, haver uma instauração compulsória do arranjo participativo para o recebimento de recursos assim como sanções pela não existência do mesmo. A terceira forma trata-se do desenho de ratificação pública, onde é estabelecido “um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente”, como é o caso dos Planos Diretores Municipais (PDM).

As modalidades de instituições participativas têm sido ampliadas, muitas vezes com desenhos inovadores, sobretudo no plano local, e têm sido referência para a

---

<sup>6</sup> Um outro campo das teorias críticas, a vertente da democracia associativa, não examinada aqui apesar de citada algumas vezes, aponta para a ampliação da participação através da ação efetiva de grupos e associações, onde as mesmas “assumem um papel político central” (LÜCHMANN, 2012, p. 67) como substitutos dos indivíduos como elementos que concentram a ação participativa. Citando Elstub, Lüchmann se refere à democracia associativa “como um modelo de democracia participativa no qual o ideal de autogoverno é preenchido pelos grupos e associações” (*idem*). Avritzer (2008, p. 45) destaca a atuação tanto de atores individuais quanto coletivos nas IPs: “cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política”.

implementação de IPs em outras localidades. Entretanto, não podem ser desconsiderados os contextos específicos de regiões ou localidades onde as IPs são implementadas, o que ressalta a importância da evolução do percurso da organização da sociedade civil local assim como a abertura da sociedade política para processos participativos (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 19-21).

Algumas condições tornam-se extremamente importantes para contribuir com o sucesso dos desenhos participativos. Avritzer destaca que as formas como os cidadãos e sociedade podem participar do processo de tomada de decisão política para serem bem sucedidos requerem um “desenho participativo interativo”, onde necessariamente devem estar articulados o “desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (AVRITZER, 2008, p. 45-47).

Assim, a dinâmica dessa temática levou ao desenvolvimento de outros modelos contra-hegemônicos que conciliam representação e participação, e reforçam laços de coexistência e complementaridade, o que se tornou um elemento significativo para avançar no aprofundamento democrático. Assim, pode-se atribuir maior avanço das teorias críticas com o surgimento da corrente democrática deliberativa nas últimas décadas do século XX, com ênfase em “mecanismos discursivos da prática política” (MIGUEL, 2005, p. 12). Autores da perspectiva deliberativa defendem o aspecto interativo e intersubjetivo da deliberação através de uma lógica comunicativa na formação de opinião, orientando assim as preferências e decisões (FARIA, 2010).

É fato que uma das linhas do pensamento radical democrático está associada às práticas de inclusão dos cidadãos nas decisões públicas pelas vias participativas. Desenvolveu-se assim outra linha, associada à deliberação onde a busca de solução para problemas públicos passa pelo “pensar conjunto sobre a melhor maneira de resolvê-los” a partir de um processo discursivo e argumentativo”, superando uma dimensão do “poder e interesse” (FUNG e COHEN, 2007, p. 222). A deliberação consiste no processo de discussão que precede a decisão. Vários autores da corrente deliberativa não descartam outras formas de participação e manifestação pública, como o ativismo, e reconhecem que certas formas de ação podem ser mais eficientes para “forçar os limites da política” (FARIA, 2010, p. 104). Alguns consideram a perspectiva participativa de “transformação da sociedade” e a “participação ativa e direta dos cidadãos”, apesar dessa não ser a vertente mais usual (*idem*, p. 107).

A corrente teórica da democracia deliberativa, no entanto, abre novas possibilidades que perpassam processos onde a centralidade está na argumentação e justificação de escolhas através do método discursivo, que envolve diversos atores, assegurando a pluralidade das identidades e vocalização de questões apresentadas por grupos distintos. Para Manin a deliberação é “o processo de formação da vontade, o momento que precede a escolha por meio da qual os indivíduos ponderam soluções diferentes antes de chegar a uma delas” (MANIN, 1987, *apud* FARIA, 2010, p. 104). O fluxo de informações alimenta o processo discursivo e nesse espaço se dá a formação das preferências que pode se modificar no percurso pelo poder da argumentação, sendo esperado maior apoio para o melhor argumento (*idem*). Por outro lado, como se trata de um mecanismo fundado em princípios democráticos, espera-se o reconhecimento e respeito pelo argumento do outro, mas é reafirmada a lógica comunicativa que suplanta outras formas de expressão da vontade por vias indiretas, como a mera representação e a barganha (GUTMANN e THOMPSON, 2007).

A democracia deliberativa é a expressão mais recente do ideal de radicalização democrática onde, pela inclusão e interação de atores sociais, é buscado o consenso ou pelo menos a formação de acordos de modo que as deliberações em torno das políticas sejam configuradas de forma mais legítima e com respaldo público. Santos e Avritzer (2003, p. 10) ressaltam o papel dos movimentos sociais na “ampliação do político”, na “transformação de práticas dominantes”, “aumento da cidadania” e na inserção de atores da sociedade normalmente excluídos “no interior da política”.

A combinação de práticas participativas deliberativas com práticas associativas contribui para um fluxo comunicativo mais qualificado, uma vez que as associações acabam se tornando espaços privilegiados de geração de informações sobre a realidade onde elas se inserem, além de dar voz a segmentos com poucos recursos e poder, contribuindo para o “ideal do bem comum” (LÜCHMANN, 2012, p. 69).

Há certa normatividade nas proposições de radicalização democrática ao ser resgatada a noção de interesse público que restaura valores como a igualdade política, o qual a democracia liberal na prática somente confere do ponto de vista formal (FUNG e COHEN, 2007). Os autores destacam sobre a o ideal radical democrático ao estabelecer “uma nova gramática societária e uma nova forma de relação entre Estado e sociedade”. Nos processos comunicativos centrais na discussão deliberativa são

incluídos não só novos atores, mas também novos temas, o que ressalta o aspecto democratizante da prática deliberativa (SANTOS E AVRITZER, 2003, p. 10).

A teoria deliberativa foi desenvolvida a partir das proposições de Jürgen Habermas, reconhecido como maior expoente e precursor da vertente na contemporaneidade. No entanto, posteriormente ele revisitou as próprias teorias a partir das discussões empreendidas por outros autores, o que refletiu no alargamento da concepção de deliberação e da democracia deliberativa de forma a contribuir para que o debate fosse ampliado, contemplando a visão desses teóricos com novos enfoques. Mesmo sem efetuar uma revisão teórica mais abrangente das diversas correntes, vale ressaltar alguns elementos da teoria para compreender a dimensão das possibilidades deliberativas no campo democrático.

A originalidade das proposições de Habermas está relacionada à perspectiva da sociedade civil influir nas decisões públicas mediante discussões na esfera pública que possam repercutir nos ambientes político e econômico. O autor vislumbra um sistema amplo onde fazem parte três subsistemas: o Estado com seu aparato político e administrativo, o mercado onde ocorrem os processos econômicos e a sociedade civil, o “mundo da vida” que reflete os valores, tradições e a cultura de determinada sociedade. A ação comunicativa se dá na esfera pública, no espaço entre esses subsistemas onde as preferências e anseios da sociedade são manifestos da periferia (mundo da vida) para o centro (ambiente político) sendo que isso influenciará o processo decisório. Ou seja, ocorrem “processos de interação e comunicação localizados nos domínios societários” onde as questões relevantes são suscitadas, estabelecendo-se um fluxo comunicativo da “periferia” em direção ao centro, representado pelos subsistemas econômico e político, sendo repercutidos pela esfera pública (BRASIL, 2009, p. 27).

Vale destacar, segundo Habermas, que no mundo da vida, ocorrem os processos onde a sociedade civil organizada através de associações, grupos e movimentos captam os “ecos” dos problemas detectados na esfera privada e transmitem à esfera pública política (TEIXEIRA, 2001), ou seja, na esfera pública ocorre uma espécie de “caixa de ressonância dos problemas tematizados na sociedade possibilitando a circulação de diferentes pontos de vistas sobre questões relevantes” para a coletividade (FARIA, 2010, p. 105).

Esta é a forma de deliberação indireta, destacada por Fung e Cohen (2007), que reafirma o papel significativo das associações secundárias da sociedade civil na inserção das preferências dos cidadãos ao discutirem informalmente e deliberaram os “conteúdos das questões políticas” que serão transmitidas às instituições. Da mesma forma Avritzer e Costa (2004, p. 709), reportando-se à teoria “habermasiana”, põem em relevância o papel dessas associações voluntárias, não vinculadas ao mercado e ao Estado, na “canalização” dos fluxos comunicativos. No entanto advertem para a necessidade de haver um avanço nos estudos empíricos visando dimensionar as possibilidades reais do conjunto de associações influenciarem efetivamente a esfera pública.

Para inscrever a deliberação nas teorias democráticas vale resgatar, mesmo que em linhas gerais, o processo deliberativo “habermasiano”, descrito por Faria (2010) que envolve: (a) argumentação, através do intercâmbio de informações e de razões entre as partes que apresentam e examinam criticamente as propostas; (b) publicidade e inclusividade, onde todos que são possivelmente afetados pelas decisões devem ter chances iguais de tomar parte de sua elaboração; (c) ausência de coerção externa: os participantes são soberanos e somente se encontram vinculados aos pressupostos da comunicação e às regras procedimentais de argumentação; (d) ausência de coerção interna: cada participante tem oportunidade igual de ser ouvido, apresentar novos tópicos, propostas e contribuições, com liberdade de criticar o que foi proposto; (e) acordos são racionalmente motivados. As deliberações devem ser concluídas levando em conta a decisão da maioria, considerando que a opinião da maior parte envolvida no debate pode ser “uma base razoável para uma prática comum”. No entanto, os acordos podem ser retomados desde que “a minoria convença a maioria do contrário”; (f) todos os assuntos podem ser submetidos à discussão, não havendo temas considerados “privados”; (g) extensão das deliberações políticas à interpretação de necessidades e à transformação de preferência, indo além de valores cristalizados, tradições e formas de vida comuns.

Habermas, em análises teóricas posteriores, lança mão de certos “elementos constitutivos da deliberação pública” previstos por Joshua Cohen (FARIA, 2010, p. 102-103), apesar de divergir da amplitude dada à deliberação prevista pelo autor. A teoria deliberativa na concepção de Habermas vê a possibilidade de influência da sociedade civil incidindo nas decisões públicas apenas em alguns espaços

institucionais específicos, ou seja, apenas em “partes do sistema político, notadamente o parlamento e o poder judiciário” (HABERMAS, 1997 *apud* FARIA, 2010, p. 103), o que não obtém a concordância de outros autores. Isto quer dizer que para o autor a opinião pública influi e legitima o processo democrático, mas não delibera diretamente e institucionalmente, sendo essa uma prerrogativa de instituições mencionadas.

Vale observar que, apesar das noções de esfera e de espaço público contemplarem distinções na visão de outros autores, Habermas apresenta seu conceito relativo à esfera pública como o espaço onde se processa a opinião pública, informalmente, trazendo para a institucionalidade as questões debatidas por cidadãos e grupos interessados na temática.

A contribuição de Habermas é um avanço em relação à democracia representativa onde prevalece uma visão tecnocrática sobre as questões públicas, mas ainda não prevê uma inclusão efetiva da cidadania em espaços institucionais, o que faz com que sua concepção seja considerada de certa forma, elitista. Na sua teoria, a deliberação se processa através das instituições que, munidas da expressão da vontade captadas da esfera pública decidem o que, na visão do autor, confere a legitimidade necessária às deliberações públicas. Porém, a crítica à abrangência restritiva da visão deliberativa de Habermas levou à evolução de concepções teóricas que caminharam na direção de modelos mais inclusivos na tomada de decisão a partir dos processos comunicativos em espaços próprios onde a sociedade civil e instituições interagem com vistas à deliberação, na forma de instituições participativas, já mencionadas.

È fato que a ocupação de espaços de deliberação pela sociedade civil organizada junto ao poder político foi um movimento que ocorreu de forma gradativa, sendo marcado por oscilações contraditórias do comportamento da sociedade civil em relação às questões públicas. O cidadão por vezes se mostrava apático em relação a questões de interesse coletivo, o que chegou a ser considerado positivo na visão de pluralistas e elitistas (SANTOS e AVRITZER, 2003). Por outro lado, em várias partes do mundo aumentaram as ações coletivas visando suprir necessidades da coletividade ou defender direitos. Por exemplo, nos anos 1970 e 1980, na Europa e América Latina a sociedade civil passou a constituir-se como ator relevante na defesa de políticas públicas na “construção e efetivação de direitos e de uma cultura política de respeito às liberdades, à equidade social, à transparência das ações do Estado.” (TEIXEIRA, 2001, p. 24). Contudo, foi modificando a forma de serem apresentadas as ações coletivas,

saindo do “movimento popular”, com características de pressão, para uma “ação cidadã” e inclusiva onde a participação passa a ser exercida como forma da sociedade “ser parte” na tomada de decisões públicas. A natureza da inclusão da sociedade em processos políticos passa a não mais ser apenas de forma “episódica”, mas concretizada de forma mais organizada, ou seja, uma “participação orientada para a decisão”, distinta da “participação orientada para a expressão” (TEIXEIRA, 2001, p. 27).

Essa constatação reflete a concepção de aprofundamento democrático, onde “as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, por meio do raciocínio público livre entre iguais” (COHEN, 1998 *apud* MIGUEL, 2005, p. 12). Assim, a participação deliberativa evidencia um caráter de cidadania ativa, inclusão política dentro de espaços institucionalizados e como forma de influir diretamente no processo decisório através de uma discussão ampla que envolve segmentos distintos. É fato que, a sociedade civil participa nos processos da deliberação também de modo representativo, não havendo a possibilidade de associar a deliberação ao exercício da democracia direta (*idem*) devido à questão de escala, já mencionado.

Mesmo com divergências no campo teórico, a perspectiva deliberativa passa ser considerada uma forma de inclusão democrática em decisões que afetam diretamente os cidadãos assim como aponta para a intervenção cidadã em questões práticas, o que havia sido ponto de discordância de Habermas em relação às possibilidades mais amplas da deliberação nas proposições de Cohen, mencionado anteriormente, e que foi reforçado por Bohman também preocupado com uma visão menos inclusiva da deliberação em seu desenho inicial. No embate teórico, as discussões em torno do processo discursivo e deliberativo perpassam questões que produzem na concepção de autores alguns vieses como a busca normativa da racionalidade e a assimetria cognitiva presentes no processo comunicativo. Isto torna o pressuposto da racionalidade nem sempre factível, assim como a construção de interesses e sua natureza por vezes ambígua entre interesses particulares e coletivos, assim como a busca de consenso.

Faria (2010, p. 104) cita a transposição da centralidade do discurso para um processo dialógico, proposto por Bohman, refletindo a “crítica dos ativistas ao suposto caráter elitista da prática deliberativa”. Para este autor, o processo de diálogo e aumento da cooperação possibilitam maior chance de inclusão por diminuir as “exigências epistêmicas” de uma racionalidade discursiva.

Assim, o debate de outras vertentes de autores deliberativos assume novos contornos ao serem realizadas análises e críticas às teorias de Habermas, ampliando o foco da deliberação e dos atores envolvidos nesse processo. Arato e Dryzek, além do próprio Cohen (FARIA, 2010; SILVA, 2011) entre outros autores, apesar de também divergirem entre si em alguns aspectos, contemplam a possibilidade dos espaços das comunidades vivenciarem o ato deliberativo sem o “elitismo” de um “discurso racional” contemplando, no processo, outras formas de expressão. Dryzek (2001, *apud* FARIA, 2010, p. 104) cita formas “indutoras de inclusão política” que perpassam pela “retórica, a emoção, o humor, a fofoca, o testemunho”. Vislumbram-se assim, várias formas dos “ecos” que surgem na esfera privada adquirirem relevância e repercutirem na esfera pública, dando voz à sociedade civil e orientarem o rumo das deliberações propriamente ditas.

Assim, a democracia deliberativa pode assumir o desafio de superar “déficits” da própria democracia onde determinados grupos, por exemplo, com um recorte racial e de gênero, historicamente estiveram à margem das políticas e dos processos decisórios como apontado por Dryzek (2009, *apud* SILVA, 2011)<sup>7</sup>. O autor vislumbra a esfera pública como “uma arena de contestação de discursos sobrepostos” onde assegura a “pluralidade de identidades, ressaltando que mesmo que o resultado da participação não seja decisivo para a deliberação, estar envolvido no processo em determinados momentos faz diferença, e “induz mudanças no conteúdo das políticas públicas” (DRYZEK, 2001, *apud* FARIA, 2010, p. 104).

Além da manifestação de preferências, o processo deliberativo cumpre um papel de educação política e cívica, e “aprendizagem recíproca” (SANTOS e AVRITZER, 2003) que contribuem para maior distribuição de poder na sociedade, favorecem a inclusividade de parcelas sociais sub-representadas nas democracias liberais e possibilita novos pactos no âmbito social. A deliberação pública é um passo significativo no ideal de aprofundamento e radicalização da democracia. Nesse sentido, Fung e Cohen (2007) enfatizam o aspecto da deliberação contribuir para a autonomia política, uma vez que as pessoas passam a viver de acordo com regras que estabelecem para si mesmas. Ainda, a deliberação, pautada por valores públicos, aproxima a

---

<sup>7</sup> Dryzek, também aponta o “republicanismo cívico” como meio de suplantar os “déficits democráticos”, por meio da distribuição de poderes governamentais, a presença da cidadania com espírito público e o compromisso com o bem comum em lugar de interesses individuais. (DRYZEK, 2009, *apud* SILVA, 2011, p. 184).

deliberação política do “ideal de autogoverno sob condições de pluralismo” (FUNG e COHEN, p. 226). Não se trata de buscar consensos e unanimidade e sim a ampliação do debate e discussão em arenas públicas, contemplando enfoques diversos na edição de políticas respaldadas pelos cidadãos, resgatando a noção de soberania popular evidenciada por Habermas (GUTMANN e THOMPSON, 2007).

Retomando a perspectiva da democracia participativa e deliberativa como campo teórico único comprometido com a radicalização democrática, cabe destaque para o desenvolvimento da noção de “participação-deliberativa” de Cohen e Fung (2006), visando a amalgamar registros de ambas as correntes. Assim, os autores preveem formas de participação-deliberativa na esfera pública, a partir da atuação da sociedade civil, ao lado das formas institucionalizadas de participação-deliberativa criadas no Estado. Vale destacar que a evolução dos estudos e práticas participativas e deliberativas constitui um extenso repertório nas sociedades contemporâneas, constituindo-se em formas inovadoras de interação entre Estado e sociedade.

Entretanto, é importante não desconsiderar críticas, limites e determinados alertas relativos à radicalização democrática, assim como mencionar o grau de normatividade, conforme exposto anteriormente, presente nas discussões relativas ao tema sem, contudo, reduzir o papel que a busca de restauração de valores coletivos como justiça, liberdade, igualdade de oportunidades e bem comum tem para a evolução no conceito da “democratização da democracia” (FUNG E COHEN, 2007). Os autores ressaltam a qualidade das “razões” dos interlocutores no processo argumentativo no momento das deliberações quando são restaurados valores substantivos da democracia, e não apenas o poder e interesse (*idem*).

Santos e Avritzer (2003) alertam para a necessidade da construção de práticas no campo participativo e deliberativo, reconhecendo o contexto onde elas são produzidas, o que pressupõe uma cultura política e princípios que refletem essas concepções. Assim, não é possível encontrar soluções universais para as questões analisadas e a replicação imediata de iniciativas e formas de participação sem uma contextualização. Também deve ser mencionado, seguindo o raciocínio de Fung e Cohen (2007, p. 225-226) sobre o fato dos princípios e valores receberem interpretações distintas e conferirem um grau de importância diferenciado ao conteúdo proposto. Além disso, ressaltam que os interesses pessoais e de grupos não desaparecem enquanto forças mobilizadoras para a ação de segmentos, o que pode afetar as decisões políticas,

mas também contra-argumentam que o “norte” dado pela restauração de valores democráticos em um processo argumentativo pode sustentar as decisões com base em “boas razões”. Ressalta-se assim uma evolução nas práticas políticas, fruto de avanço nas concepções que as orientam.

Outro aspecto identificado é que há que se adotar cuidados para que determinados riscos, que podem ser atribuídos à democracia participativa e deliberativa, não propiciem o prevalecimento de um caráter conservador ao buscar, por exemplo, a exigência de consenso que pode paralisar decisões políticas importantes (MIGUEL, 2005). O autor adverte para o risco da participação de segmentos em fóruns deliberativos por vezes “implicar na legitimação de instituições injustas, levar à desmobilização e ao abandono de formas de intervenção mais eficazes e ser, muitas vezes, uma via de cooptação” (*idem*, p. 17). Santos e Avritzer (2003, p. 15) não descartam a “vulnerabilidade da participação” e de uma descaracterização da mesma diante de subterfúgios, como a própria cooptação, alertando para o fato de atores hegemônicos encontrarem “uma nova forma de prevalecer sobre interesses e atores subordinados com menos capital político ou organizativo”.

A complexidade da sociedade contemporânea e magnitude das escalas sociais também são apontados por Fung e Cohen (2007) como fator limitador do quanto as sociedades possam vir a ser deliberativas e participativas. Segundo outros autores, a “deliberação depende de participantes com conhecimento e interesse suficiente sobre os temas substantivos a serem considerados. Mas, para qualquer temática, o número de indivíduos com conhecimento e interesse está destinado a ser pequeno (em relação ao tamanho geral da sociedade política) e, assim, decai a qualidade da deliberação, bem como a abrangência da participação” (*idem*, p. 227-228). Além disso, a urgência na maioria dos casos dos assuntos públicos faz com que apenas pequenas parcelas da sociedade possam ser incluídas nos processos participativos e deliberativos. No entanto, recordam que como o conhecimento e interesse não são fixos, a própria deliberação pode estimular a ambos. Os autores alertam para o fato da manutenção de certas diferenças como a “capacidade deliberativa, recursos disponíveis ou fatores demográficos” separarem atores que participam de outros que não participam e isso favorecer decisões geradas pelos arranjos participativo-deliberativos que “servem” apenas a algumas parcelas da sociedade (*ibidem*, p. 232).

Enfim, é necessário um contínuo aperfeiçoamento das práticas democráticas que superem o modelo agregativo das democracias liberais, ampliando o debate e a visão da sociedade civil através de mecanismos participativos e deliberativos. Além da participação, sobretudo a institucionalizada, por si já constituir-se como uma inovação em termos de políticas públicas, a grande expectativa é que a participação alcance resultados com políticas inovadoras, o que tem o potencial de ser alcançado de forma mais concreta no âmbito local devido à proximidade e maior pressão da demanda da população (CARNEIRO e BRASIL, 2014). De toda forma é importante ressaltar que a participação social segue em um percurso histórico, passível de contínuo aprimoramento pelas próprias forças que a compõem.

### **2.3 Participação e Instituições Participativas**

Conforme apresentado anteriormente, o anseio pelo aprofundamento democrático tem proporcionado a emergência de distintas formas de interação entre Estado e sociedade civil, algumas delas institucionalizadas, adotando o formato de instituições participativas. Algumas IPs têm caráter participativo outras deliberativo, havendo aquelas que combinam elementos de ambas as formas e funcionam em conjunto com instituições do sistema representativo.

Entre as diversas formas de participação que ganharam espaço nas últimas décadas, pode-se mencionar ações por meio de pressão visando a influência política por meio de movimentos sociais, ativismo por meio de ações coletivas como “ação direta, greves, protestos, manifestações” (BRASIL, 2009, p. 26), além de outras como caravanas e petições. Por outro lado, foram desenvolvidas formas de intervenção de institucionalizada. Leonardo Avritzer (2008, p. 45) ao avançar para além da designação ortodoxa de “instituição” não se filia ao grupo de autores que veem oposição entre participação e institucionalização, debate presente no campo das discussões democráticas há décadas, considerando as distintas formas que os cidadãos e associações da sociedade civil podem influir ou deliberar no âmbito das políticas.

As IPs possuem desenhos institucionais distintos (AVRITZER, 2008), podendo variar na sua capacidade de democratizar o governo na perspectiva da ação institucionalizada, “de modo a permitir que os atores societários participem dos processos decisórios” com destaque, já referenciando ao caso brasileiro, para os órgãos

colegiados como conselhos, a gestão participativa do orçamento, conferências, fóruns, audiências e debates públicos (AVRITZER, 2008).

As formas ampliadas de participação no Brasil, que serão aprofundadas no capítulo 4, constituíram uma infraestrutura participativa extensa, heterogênea e diversificada com IPs nos três níveis de governo ao lado das formas de organização e mobilização da sociedade civil.

Santos e Avritzer (2003) inscrevem o Orçamento Participativo<sup>8</sup> – criado em Porto Alegre e adotado em cidades de diversos países – como prática que combina a democracia direta e democracia representativa, onde os próprios participantes criam as regras internas, sendo essa uma das inovações identificadas em uma instituição participativa que efetiva o aprofundamento democrático, repercutindo na distribuição de bens públicos. Entretanto, apesar do OP surgir na atualidade como uma das experiências democráticas mais difundidas e exitosas no desenho participativo/deliberativo “de baixo para cima”, é apenas uma das formas que permite a interação entre Estado e sociedade civil, a institucionalização da participação e o aprofundamento democrático.

Outros desenhos participativos compõem a infraestrutura participativa no país, com destaque para os conselhos, cujo desenho prioriza, como já mencionado, a “partilha do poder”. Vaz (2009, p. 103), referenciando diversos autores, cita os Conselhos Gestores como meio de possibilitar a “participação dos cidadãos nos processos decisórios estatais referentes ao planejamento e implementação de políticas públicas específicas”. Mas para além dos conselhos de políticas há outros conselhos como os de direitos, os temáticos e aqueles voltados para programas governamentais. Em paralelo, as Conferências Nacionais ganharam expressão a partir de 2003, constituindo outro desenho também de baixo para cima, como o OP. Nos espaços das conferências são discutidos aspectos mais “amplos da agenda de uma determinada política pública” (AVRITZER, 2012, p. 22).

Não havendo o propósito, neste trabalho, de listar todas as formas que podem assumir as instâncias participativas, vale destacar que as categorias de IPs têm sido ampliadas no Brasil no decorrer do tempo como relatam Lopes e Pires (2010), além

---

<sup>8</sup> Vale destacar que, no caso do OP, Luiz Felipe Miguel diverge que o mesmo seja um “instrumento de democracia participativa”, mesmo considerando-o uma das experiências mais exitosas de gestão local e motivo da renovação do debate acadêmico sobre a temática da democracia. O autor defende que os teóricos participativos associam um “sentido mais forte da palavra” participação, transferindo uma capacidade decisória do “topo para a base”. Segundo ele o que ocorre no OP, que inclusive tem variações nas diversas localidades onde foi implementado, é uma “estrutura delegativa piramidal”, onde a

da expansão da participação com a criação de conselhos em áreas de menor tradição democrática. Os autores demonstram que no país, sobretudo em nível local, as IPs têm sido ampliadas com desenhos inovadores. Destacam também a criação em esferas distintas de poder, de outras formas que ampliam a interação da sociedade civil com o Estado como as ouvidorias, mesas de negociação, o plano plurianual participativo, comissões, consultas públicas e o plano diretor, normalmente relacionado à temática urbana, mas que tem sido ampliado para outras áreas, como a segurança pública.

A despeito do Brasil tornar-se um dos países com maior número de práticas participativas (AVRITZER, 2008), outras regiões do mundo tem experimentado e inovado com mecanismos participativos e deliberativos distintos. Na Índia, por exemplo, houve experiências ligadas à transferência de deliberações orçamentárias e descentralização do planejamento para o nível local que resultou na melhoria da qualidade da participação (SANTOS e AVRITZER, 2003). Há também outros formatos inovadores que surgem com os “júris de cidadãos” que acontecem em países como os Estados Unidos, Alemanha e Dinamarca onde os cidadãos são convocados “para melhorar a qualidade de alguma decisão pública”. Dessa forma, a população participa de discussões e deliberações sobre questões de natureza mais ampla, as quais não tenham interesses diretos. Fung e Cohen (2007, p. 230-231) apontam para a expectativa dessa forma de expressão da participação cidadã vislumbrar possibilidades de “introdução de conhecimento local, novas perspectivas, interesses excluídos ou pelo reforço da responsabilização pública”.

Os autores ainda citam, para além da ação de cidadãos, a deliberação indireta, onde as associações secundárias da sociedade civil e movimentos sociais mediam o processo ao captar o sentido da percepção da coletividade em relação aos problemas públicos visando contemplar as preferências dos cidadãos através da “discussão livre”, visando afetar o desenho de políticas (FUNG e COHEN, 2007). Além disso, apresentam possibilidades experimentadas em outros países, como a formação de grupos de cidadãos diretamente interessados nos assuntos que são alvo da discussão

---

participação popular ocorre pela escolha de delegados que, por sua vez, em parte formarão o conselho que decidirá a proposta orçamentária. Assim, há um processo de representação onde há “duplicação de instâncias representativas, sem a transferência de poder decisório real para os cidadãos comuns” (MIGUEL, 2005, p. 28). Lüchmann (2012), repercutindo análises de Urbinatti e Warren ratifica a constatação da natureza representativa dos processos participativos engendrados nos OPs, além da limitação do número de participantes e principalmente a qualidade da participação. Por outro lado, Santos e Avritzer (2003, p. 19) ao discutir uma nova “gramática social” analisam o OP como importante combinação entre democracia participativa e representativa, além de uma “distribuição justa de bens públicos” e também a “negociação democrática do acesso a esses bens entre os próprios atores sociais”.

para “deliberar e desenvolver soluções para problemas particulares de interesse público”, ou seja, para problemas específicos e concretos que afetam de forma mais direta a vida pública local. Assim, surgem novos arranjos possíveis os quais os autores designam genericamente como “arranjos participativo-deliberativos” (FUNG e COHEN, p. 229-230; 232), que expressam formas particulares de deliberação. Esses arranjos também foram denominados de “poliarquia diretamente deliberativa”<sup>9</sup> e “governabilidade participativa empoderada”, sendo que esse tipo de arranjo participativo “fomenta a responsabilidade política porque cria a oportunidade para que os cidadãos comuns manifestem diretamente suas perspectivas, necessidades e opiniões” (*idem*).

Cohen, (1998, p.37, *apud* FARIA, 2000, p. 55) aponta para a institucionalização da participação dos cidadãos nas decisões coletivas como uma das condições necessárias para que a Poliarquia Diretamente Deliberativa, ou PDD, efetive de fato a “promessa da democracia radical”, na expectativa disso contribuir para aumentar a qualidade do discurso na “esfera pública informal” (*idem*).

Fung e Cohen (2007, p. 229-232), ainda ressaltam que os “arranjos participativo-deliberativos contribuem para a igualdade política” ao favorecer a inclusão de pessoas mais pobres e “desfavorecidas” na arena política pela mobilização popular e pela própria deliberação ao fazer parte da tomada de decisão sobre as políticas, citando exemplos inclusivos em programas de policiamento comunitário de Chicago, além do OP e o planejamento local em Kerala, na Índia<sup>10</sup>.

Conforme apresentado no início deste capítulo, o século XX apresentou não só uma ampliação do alcance da democracia no mundo, como também registrou um alargamento da concepção da teoria democrática. Esse processo evoluiu de conceitos

<sup>9</sup> Nota do autor: justifica-se o destaque a essa modalidade, nessa seção, devido à proximidade do modelo com a proposta analítica do estudo do caso empírico citado nos capítulos 5 e 6. Na PDD, as decisões coletivas são tomadas através de deliberação pública em arenas abertas aos cidadãos que utilizam serviços públicos ou que são regulados pelas decisões públicas. Mas ao decidir, os cidadãos têm de examinar suas próprias escolhas à luz das deliberações e experiências relevantes de outros grupos e cidadãos que lidam com problemas similares em jurisdições comparáveis ou no governo. Idealmente, portanto, a PDD combina as vantagens do aprendizado local e do autogoverno com as vantagens (e disciplina) do aprendizado social mais amplo e da *accountability* política maior que resulta quando os resultados de alguns experimentos concorrentes são ajuntados para permitir controle público da efetividade das estratégias e dos líderes (COHEN, 1998, p.37, *apud* FARIA, 2000, p. 55).

<sup>10</sup> Na cidade indiana, a realização de audiências públicas com ênfase em questões locais e escuta das demandas sociais, foi associada à formação de “tribunais populares”, com a presença da imprensa, que cobra do governo publicizar suas contas buscando, dessa forma, maior transparência dos agentes públicos, e “forçar os governos a agir de forma mais honesta e eficiente” (SANTOS e AVRITZER, 2003, p. 20).

mais restritos, focalizados apenas na representação viabilizada por processos eleitorais competitivos, passando para concepções que preveem a inclusividade dos atores sociais no campo das políticas públicas. Desse modo avançou-se, nos campos teórico e prático, para distintas vertentes da democracia participativa, com diversas formas de expressão da participação e deliberação, com destaque para as teorias de aprofundamento democrático ou democracia radical com participação ampliada e institucionalizada por meio das instituições participativas.

Pode-se apreender que a participação social foi notadamente desenvolvida no âmbito local, onde inovações democráticas possibilitaram o avanço de políticas públicas, o que pode ser atribuído à maior proximidade entre os atores e maior capacidade de articulação entre os mesmos e interação com o poder público. Esse processo passou a ganhar maior projeção a partir da difusão das IPs por meio de mecanismos de cooperação internacional, inclusive pelas redes de cidades.

### 3 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E O PODER LOCAL

#### 3.1 A cooperação internacional: breve resgate histórico

A relação de cooperação entre países é relativamente recente na história da humanidade, tendo surgido após a Segunda Guerra Mundial com objetivos que foram se modificando com o passar o tempo até os dias atuais.

O século XX foi marcado por grandes acontecimentos, como duas guerras mundiais e uma forte polarização política e ideológica que demarcaram um novo contexto nas relações entre os povos. O fim da Segunda Guerra Mundial assinalou um novo desenho político liderado pelas grandes potências, Estados Unidos e União Soviética, com a perpetuação de conflitos em várias partes do mundo devido às concepções ideológicas, políticas e econômicas antagônicas. Se por um lado a relação entre os países foi sendo gradativamente ampliada, por outro, no plano da política internacional era necessário adotar medidas que contribuíssem para evitar novos conflitos, proporcionar maior segurança e diálogo entre as nações. A ONU, Organização das Nações Unidas, criada logo após a 2ª Guerra, teve papel relevante nesse contexto.

O surgimento da cooperação entre os países, após duas grandes guerras mundiais, foi um grande desafio para a comunidade internacional para o estabelecimento de mecanismos que contribuíssem para uma paz duradoura, estabilidade e crescimento econômico em escala global (LALLANDE, 2009). A cooperação internacional surgiu baseada na ação de atores públicos, sendo relevantes no contexto os próprios países desenvolvidos por meio de ações bilaterais, com maior aporte de recursos destinados à cooperação, mas também organismos internacionais de cooperação multilateral, com destaque para a própria ONU e o Banco Mundial, agência especializada das Nações Unidas, mas independente. A sociedade civil, por meio de fundações, associações, empresas, sindicatos, universidades e outros coletivos sociais somente surgiram nesse contexto a partir da década de 1970 (ARISTIZÁBAL, 2010).

O desenvolvimento da cooperação internacional pode ser assinalado em três períodos, mesmo havendo abordagens distintas, que apontaram para diferentes concepções em cada etapa. A seguir será mais detalhada essa abordagem, mas em linhas gerais pode-se identificar: a) o período inicial é apontado como “assistencialista”, sendo caracterizada pela demarcação de territórios relacionados a interesses geopolíticos; b)

um segundo período, marcado pela imposição da agenda neoliberal como condicionalidade para a concessão da ajuda internacional; c) um terceiro momento, quando a cooperação internacional abrange a concepção mais ampla de desenvolvimento e inclui temas como democracia, direitos humanos e coesão social na agenda da cooperação (FILGUEIRAS, 2005; HALL e MIGLEY, 1995).

A primeira fase da cooperação internacional trouxe a proposta da mesma atuar na busca de soluções para problemas humanitários, sociais, culturais e respeito aos direitos humanos abrangendo, obviamente, questões econômicas (LALLANDE, 2009). Era necessário, na perspectiva dos “artífices da nova ordem internacional” - agências multilaterais como a ONU e os países industrializados - buscarem o desenvolvimento dos países pobres com o desafio de “transformar sociedades tradicionais, hierárquicas e economicamente atrasadas em sociedades modernas, capazes de compartilhar os frutos do progresso econômico” (GUIMARÃES, 2008, p. 26).

Outras razões também são apontadas para o apoio ou ajuda por parte dos países doadores. As ações humanitárias em caso de catástrofes naturais ou guerra, caracterizavam a parte mais visível da solidariedade internacional. Por outro lado, havia a necessidade de compensação histórica pelos efeitos da colonização. No entanto, com o tempo ficou evidenciado que, na prática, o tipo de cooperação adotado no primeiro período teve um caráter assistencialista e pontual, além de ser prerrogativa exclusiva de governos centrais. Muitas das ações empreendidas se apoiavam na satisfação de necessidades de infraestrutura, equipamentos, transferência de recursos materiais como roupas, alimentos, medicamentos e recursos financeiros “a fundo perdido ou doações sem contrapartida” (ROMERO, 2004, p. 33; tradução nossa), mas também houve a provisão de serviços básicos nas áreas da saúde e educação.

A cooperação tinha um caráter unilateral, dirigida do país doador ao receptor, sem que este tivesse um papel mais ativo no processo. Outro aspecto observado é que o modelo adotado relegava à “sociedade civil e ao setor privado um papel de meros observadores” (ROMERO, 2004, p. 33; tradução nossa). Por outro lado, também havia a necessidade da ampliação do prestígio dos países doadores diante de organismos internacionais como forma de barganha no âmbito comercial (HALL E MIDGLEY, 2005). No novo desenho político global, as superpotências utilizaram o instrumento da cooperação para ampliar sua área de influência, atraindo para a sua esfera os países marcados pelo subdesenvolvimento. Essa era uma clara estratégia de

evitar que esses países, tradicionais fornecedores de insumos e mercados potenciais, se aproximassem do bloco oposto aos interesses do país promotor da cooperação.

Além da expansão da influência política também havia os interesses econômicos das nações ricas envolvendo os países denominados de “terceiro mundo”, com menor estabilidade política, econômica e social, muitos deles ainda na condição de colônias, que nessa fase alavancavam seus processos e independência. O que se observou é que em plena vigência da guerra fria, na década de 1960, a “ideologização” da política internacional contribuía não só para agregar aliados, mas para manter uma lógica “neocolonial” (LALLANDE, 2009) resguardando os interesses dos países de “primeiro mundo”.

Vale também destacar o fato de que mesmo a cooperação técnica, colocava os países receptores em uma posição muito passiva em relação aos países doadores. A transmissão de conhecimentos com o objetivo de qualificar o capital humano dos países beneficiários trouxe contribuições, mas também havia limitações. Segundo Filgueiras (2005, p. 300), as críticas ao modelo apontavam para os altos custos desse tipo de assessoria, além de que a “cooperação técnica ao país doador não valoriza a capacidade dos países receptores da ajuda e reduz seu poder de decisão sobre os programas realizados com o apoio externo”.

É importante ressaltar que apesar de predominar conceitos hegemônicos houve pensamentos divergentes por parte de outros atores que não ganharam espaço diante do discurso dominante e do modelo de cooperação em vigor, mas que possibilitaram o avanço das concepções. Segundo Hall e Midgley (2005), na década de 1970, havia esforços internacionais da ONU por meio de suas agências pelo resgate dos objetivos originais da cooperação. O Fundo das Nações Unidas para Criança (UNICEF), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) mantinham o objetivo de buscar maior comprometimento dos governos com os direitos sociais na adoção de políticas de saúde, moradia, educação, saneamento, desenvolvimento rural, nutrição e outras políticas sociais.

Um segundo período a ser destacado no cenário da cooperação refere-se às duas décadas finais do século XX, quando as concepções neoliberais predominaram no cenário político e econômico. O discurso que imperou no período era que a globalização e crescimento econômico impulsionado pelo mercado através da desregulamentação, privatizações e redução do papel do Estado trouxessem como efeito

positivo o desenvolvimento social. Nesse contexto, com o protagonismo das grandes instituições do sistema financeiro como o FMI e Banco Mundial, houve pressões internacionais por reformas econômicas e políticas, o que demarcou novas concepções que passaram a orientar a forma como passou a ser efetivada a cooperação internacional (HALL e MIDGLEY, 2005).

Os princípios vigentes no âmbito comercial e nas relações internacionais estavam alinhados ao Consenso de Washington, “que deveriam guiar os países subdesenvolvidos em direção ao ajuste econômico-político do novo capitalismo global” (VIZENTINI, 2003, p. 82). Assim, o mercado era visto com papel privilegiado, o que fez com que a cooperação internacional seguisse a lógica da imposição de condicionalidades dirigidas aos países receptores. Essas exigências foram se sofisticando, alinhadas aos grandes atores multilaterais e do mercado financeiro<sup>11</sup>.

(...) nos anos noventa, parte importante da ajuda multilateral e bilateral passou a estar condicionada à realização, pelos países em desenvolvimento, de políticas econômicas que incluíssem privatizações, redução do papel do Estado no âmbito econômico, controle dos gastos públicos.

Um fator importante na comprovação da relação entre ajustes econômicos e cooperação para o desenvolvimento se refere ao incremento das condicionalidades exigidas aos países para obtenção de ajuda oficial. As exigências visam obter responsabilidades do país que recebe ajuda (FILGUEIRAS, 2005, p. 309).

O discurso hegemônico nos anos 1990 não confirmou a premissa do mercado como indutor do desenvolvimento, uma vez que as crises econômicas se alastraram fortemente com reflexos em todo o mundo, gerando empobrecimento e aumento da desigualdade. Isso abriu espaço para o resgate das concepções vigentes e o desenho de uma nova etapa nas relações internacionais, mesmo não sendo possível afirmar que a visão neoliberal foi de fato abandonada. A divergência conceitual de importantes organismos ligados à ONU em relação às práticas do sistema financeiro internacional (FMI e Banco Mundial), fortemente influenciados pelos Estados Unidos,

---

<sup>11</sup> Vale observar o papel das agências financeiras internacionais diante do peso da ideologia vigente. Nas palavras do autor, “os principais itens do Consenso convergem com o receituário do FMI, do Banco Mundial e do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD): privatizações, controle das contas públicas, desregulamentação e abertura dos mercados internacionais. O principal argumento pró-reformas estruturais seria que elas dariam suporte financeiro ao Estado, possibilitando o crescimento econômico e a equidade social (VIZENTINI, 2003, p. 82).

assim como a OMC, que não levava em conta assimetrias entre os países e nem consideravam as raízes das desigualdades, como por exemplo nas regras do comércio internacional, e as consequências dessas concepções para os países de terceiro mundo. Teixeira aponta para o fato de que o “Banco Mundial é o principal formulador e executor da política de ajuste imposto aos países devedores, cujos efeitos têm sido perversos, sobretudo para as populações dos países menos favorecidos” (2001, p. 59).

Os anos 1990 trouxeram outro fato significativo: o fim da guerra fria, cuja imagem simbólica mais destacada foi a queda do muro de Berlim que pôs fim à polarização entre as grandes potências e demarcou o avanço do capital internacional. A lógica da associação em blocos regionais ganhou destaque, despontando a hegemonia de três grupos de regiões em especial “altamente interpenetrados pela internacionalização do capital” (ARISTIZÁBAL, 2010, p. 27; tradução nossa), que buscaram a expansão dos seus interesses econômicos, comerciais, financeiros e tecnológicos. Segunda a autora, Estados Unidos e Canadá, buscavam ampliar sua influência sobre a América Latina. A União Europeia, a expansão para a Europa Central e Oriental e a antiga União Soviética mirou a África, Oriente Médio e países mediterrâneos. Na Ásia, o Japão teve sua expansão para o sudeste do continente e o Pacífico, sendo que a China despontava como potência militar e grande fornecedora de materiais para a região asiática. Uma das principais importâncias dessa mudança, no plano da cooperação internacional, estava em que os países centrais perderam o interesse na ajuda aos países pobres.

O terceiro período destacou-se, ainda na década de 1990, como uma nova etapa nas relações internacionais, a partir da evolução do conceito de desenvolvimento para além de uma visão estritamente econômica. Resgatam-se assim objetivos originais da cooperação, sendo central a concepção de desenvolvimento humano, que passou a ser adotada, e que contou com as contribuições teóricas de diversos autores, com destaque para o economista indiano Amartya Sen. A nova concepção, juntamente com os relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD no período passou a orientar a concepção relativa à destinação de recursos da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, ou AOD, sem o enfoque utilitarista da concepção anterior (ARISTIZÁBAL, 2010).

Era preciso que a cooperação internacional primasse pela eficácia de suas ações, impactando o tecido social e considerasse múltiplas dimensões, iniciando pela social, mas também política, cultural e ambiental, indo além da dimensão econômica.

Assim, passou-se a conceber desenvolvimento associado ao desenvolvimento das capacidades humanas, resgatando concepções mais substantivas no âmbito das relações internacionais na promoção dos direitos humanos e sociais, em favor de maior equidade social, o que permite às pessoas intervirem politicamente na sociedade.

(...) existe desenvolvimento somente se as pessoas se aperfeiçoam em sua capacidade, se as oportunidades às quais elas tem acesso são ampliadas, bem como a sua liberdade. O desenvolvimento econômico é condição importante para isso; porém, não é suficiente, sendo necessário que ele esteja associado ao acesso de todos ao conhecimento (mediante a educação), a uma vida longa e saudável e à possibilidade de participação política em um contexto democrático. (FILGUEIRAS, 2005, p. 306)

Assim, um novo espaço foi demarcado no âmbito da cooperação internacional que passou a ser vista como importante instrumento de promoção de valores a serem difundidos em escala universal. Além da efetiva defesa dos direitos humanos, o combate à pobreza passa a ser vital como um fator associado à promoção efetiva do desenvolvimento. A afirmação de princípios democráticos passa a ser considerada uma condição essencial para atingir esses objetivos (LALLANDE, 2009)<sup>12</sup>. No âmbito das relações de cooperação uma nova referência passou a ser adotada, sendo que os países desenvolvidos passaram a ser identificados como países do “Norte” e os países em desenvolvimento e pobres, como países do “Sul”.

Dessa forma, um novo patamar na cooperação internacional foi estabelecido com a confluência de organismos internacionais em torno da promoção humana. As mudanças nas relações bilaterais e multilaterais trouxeram significativo impacto na forma como a cooperação passou a ser operacionalizada, que contou também com maior contribuição de novos atores para as discussões e efetivação das mudanças nesse cenário que incluiu as ONGs (TEIXEIRA, 2001).

---

<sup>12</sup> É importante notar que, mais recentemente, uma nova orientação passou a orientar a cooperação após os atentados de 11 de setembro de 2001, quando diversos governos nacionais e agências de cooperação, mediante as necessidades e pressão dos Estados Unidos, “passaram a priorizar as estratégias de segurança e o combate contra as diferentes manifestações de terrorismo transnacional” motivado, sobretudo, pelo extremismo religioso. Assim, o enfoque na política da segurança ganhou espaço na agenda internacional, “diante de ideia de cooperação técnica, econômica, intelectual e cultural, ameaçando o próprio ideal do multilateralismo” (MILANI, 2012, p. 215). Vale ressaltar que a segurança já havia sido um aspecto importante nos primórdios da cooperação, quando buscava-se uma “paz duradoura” após as guerras mundiais. Entretanto, a orientação em favor da “segurança” passa a conviver com a concepção do desenvolvimento sem, contudo, substituí-la não sendo, portanto, tratada neste trabalho.

### 3.2 Organizações globais, novos marcos de referência em cooperação

Conforme mencionado anteriormente, a última década do século XX trouxe novos elementos para a cooperação internacional com a concepção de desenvolvimento humano, sendo essencial a assimilação dessa visão pelos diversos organismos internacionais.

O novo conceito e o percurso para efetivação do desenvolvimento humano no cenário político internacional foi a temática de diversas cúpulas e conferências internacionais realizadas na década de noventa<sup>13</sup> visando obter consensos e compromissos dos países com o desenvolvimento e combate à pobreza (LALLANDE, 2009). É importante ressaltar que um desses grandes eventos, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993 trouxe a compreensão de que o enfrentamento à pobreza requeria uma ação multidimensional e integrada, “destacando o papel das organizações da sociedade civil e para a construção de uma ampla cooperação internacional visando a alcançar esse objetivo” (GUIMARÃES, 2008, p. 34).

Teixeira (2001, p. 65) destaca o papel da sociedade civil nas conferências criando “um espaço público global” a partir da Conferência do Meio Ambiente no Rio de Janeiro de 1992, que atuou não só por meio de mecanismos de pressão social sobre as delegações oficiais, mas também buscando influir nas decisões, participando de plenárias, inclusive com direito a voz, discutindo temas e experiências, denunciando situações específicas e publicizando as temáticas em debate.

A participação da ONU, e agências especializadas, foi determinante no contexto da disseminação de uma nova agenda da cooperação no mundo. O PNUD, em seu relatório sobre Desenvolvimento Humano de 1994, mencionado anteriormente, trouxe o conceito de desenvolvimento humano sustentável, apontando o mesmo como “premissa fundamental da segurança estatal e internacional” (PNUD, 1994: 3, *apud* LALLANDE, 2009, p. 69; tradução nossa), em concepção que articula o equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental e a necessária implicação dos países com os objetivos de desenvolvimento em seus processos de cooperação internacional.

---

<sup>13</sup> Segundo Guimarães (2008, p. 34), foram diversas as conferências realizadas na década: Cúpula Mundial sobre a Criança (1990); Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992); Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (1993); Conferência sobre População e Desenvolvimento (1994); Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social e a Conferência Mundial sobre a Mulher (1995), e a Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (1996).

Assim, após as conferências mundiais da década anterior, os anos 2000 demarcaram um período importante para consolidar a cooperação internacional associada à promoção humana a partir da adoção pela ONU dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A Cúpula do Milênio contou com a participação de 189 chefes de Estado, alcançando quase a totalidade dos países do mundo. Foi destacado que os esforços da cooperação internacional deveriam ser canalizados aos países pobres, ou do “Sul”, através de ações estratégicas de combate à pobreza (FILGUEIRAS, 2005) e à fome, sendo esse um dos objetivos entre os oito a serem cumpridos até 2015. Guimarães (2008, p. 34) destaca que “a Cúpula do Milênio consolida toda uma evolução na reflexão internacional sobre o desenvolvimento, resultando em um enfoque amplo e multidisciplinar em que o desenvolvimento humano é colocado no centro da agenda”.

O relatório da CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, agência especial da ONU para assuntos relacionados ao continente latino-americano, registrou as mudanças no conceito relacionado à cooperação, privilegiando o desenvolvimento social.

Durante os anos 1990, a aplicação da AOD se deslocou dos objetivos de infraestrutura econômica e de desenvolvimento geral (que incluem os programas de ajuste estrutural e a assistência em alimentos), para dirigir-se em maior quantidade ao apoio ao desenvolvimento dos serviços e da infraestrutura social (inclui educação básica, atenção básica em saúde, programas de população, água e saneamento, programas de redução da pobreza e outros). O apoio à infraestrutura social representou quase 50% da assistência recebida pela região em 2002 (CEPAL, 2005, *apud* FILGUEIRAS, 2005, p. 319).

Vale ressaltar que o esforço da busca do consenso para financiar o desenvolvimento já havia partido do critério determinado ainda nos anos 1970, que vigora até os dias de hoje, referente à destinação de 0,7% do PIB dos países ricos visando à cooperação para o desenvolvimento (patamar geralmente não alcançado pela maioria dos países, alguns declarando claramente não reconhecer a validade dessa meta). Esse valor, entretanto, é superado por países como Dinamarca, Holanda, Canadá e Suécia (MILANI, 2014).

Segundo Guimarães (2008, p. 32), houve uma evolução também no âmbito das instituições de fomento como o Banco Mundial, que retomou na década de 1990 a atuar dentro das concepções voltadas para o desenvolvimento, as quais a

instituição valorizava em décadas anteriores<sup>14</sup>, passando a priorizar “temas relacionados à pobreza, ao Estado, ao meio ambiente, à saúde e à educação” dando prosseguimento nas décadas seguintes à mesma lógica, tendo como diretriz a priorização dos ODM. A confluência da visão de atores internacionais sobre a importância das temáticas sobre democracia, direitos humanos e a perspectiva do desenvolvimento humano serem incorporadas na agenda global passou a nortear tanto as ações de cooperação de organismos multilaterais como as agências bilaterais (LALLANDE, 2009; FILGUEIRAS, 2005).

Por outro lado, é importante registrar que foi identificada a necessidade da administração pública acompanhar a evolução em curso, cobrando maiores responsabilidades dos governos, assim como maior espaço para a participação da sociedade civil nos planos voltados para desenvolvimento, compreendendo que o esforço precisa ser realizado em conjunto por uma multiplicidade de atores para produzir impactos efetivos. Dessa forma, “um papel maior começa a ser conferido a organizações da sociedade civil para monitorar os governos, melhorar a governança e organizar comunidades pobres” (GUIMARÃES, 2008, p. 33). Ganham espaço, assim, conceitos relativos ao “bom governo”, transparência, responsabilização e prestação de contas, assim como a ação concertada entre múltiplos atores e estratégias para efetivar a participação social na implementação de projetos, programas e políticas governamentais (MAS, 2012, *et al*).

A comunidade internacional passa a prezar a necessidade da aproximação de segmentos distintos e a visão de complementaridade entre os mesmos, além do

---

<sup>14</sup> Pode-se dizer que a instituição desde sua criação oscilou entre o apoio a projetos que visavam o desenvolvimento e a priorização de uma lógica financeira de mercado. Segundo (GUIMARÃES, 2008, p. 32-33), nas primeiras décadas da criação do Banco, as ações estavam baseadas no financiamento de projetos de infraestrutura que, tendo “grande dependência do mercado financeiro tornava-a subordinada à rentabilidade dos projetos”. Nos anos 1960, a instituição já pensava uma “ação mais coordenada para o desenvolvimento dos países” articulando “os projetos de forma integrada às necessidades nacionais” criando, inclusive, a estrutura para a concessão de “empréstimos em condições mais favoráveis aos países pobres”. Na década de 1970, enquanto ao mesmo tempo o Banco Mundial aponta para medidas que preservam os “sinais de mercado”, promoção do comércio internacional e abandono de políticas intervencionistas, passou a dedicar importante atenção aos aspectos sociais, relativizando “a importância conferida ao retorno econômico dos projetos e passou a priorizar o financiamento daqueles que atingissem os mais pobres”. Houve, a partir daí, estímulo à indústria rural e empresas intensivas em absorção de mão de obra, priorização de financiamento de projetos em áreas como saúde, educação, habitação, nutrição e criação de empregos. Na década de 1980 o Banco perdeu esse foco, influenciado pelos princípios liberais e diretrizes de financiamento do capital privado aos países pobres. Ao retornar nos anos 1990 a priorização do financiamento de projetos de desenvolvimento de países pobres, o Banco Mundial não deixa, contudo, de preservar a lógica de ser uma instituição financeira e prossegue “muito sensível à necessidade de produzir um ambiente favorável às forças de mercado” (*idem*).

“reconhecimento de capacidades entre os atores, a concertação, a participação estratégica e a planificação do desenvolvimento, assim como os instrumentos e cenários que permitam converter as demandas comunitárias em ofertas institucionais” (SEDANO e BOTERO, 2002, p. 43; tradução nossa). Estes autores descrevem as diversas relações possíveis entre os atores do Estado, ONGs e comunidades em questões onde há concordâncias que facilitam o diálogo, mas também conflitos que dificultam o planejamento e planificação participativa. No entanto, também destacam a importância da qualificação das comunidades e lideranças que saem da posição de reivindicação para a de “tomada de decisões para algo mais estratégico como, por exemplo, participar ativamente na definição de políticas públicas mediante a apropriação de espaços institucionalizados de participação” (*idem*, p. 44; tradução nossa).

Dessa forma, no cenário da promoção do desenvolvimento de comunidades nos países pobres assume novamente importância o enfoque sobre desenvolvimento participativo centrado nas pessoas, que já havia sido adotado na década de 1980, devido à ascensão das organizações não governamentais como atores relevantes na gestão de programas de desenvolvimento (LICHA, 2002). Há uma compreensão por parte dos agentes da cooperação, de uma maior facilidade de aproximação e interlocução das ONGs junto às comunidades, em maior medida, normalmente, que os governos. Vale destacar o papel de metodologias adotadas nesse contexto para viabilizar o desenvolvimento participativo, como forma de “gerar pensamento próprio, consciência crítica e a delegação de poder a comunidade” (*idem*, p. 70; tradução nossa)<sup>15</sup>.

Assim, houve o esforço da disponibilização de metodologias participativas que passaram a ser difundidas com maior intensidade pelas agências de desenvolvimento visando formar o capital social nas comunidades vulneráveis. Além do próprio Banco Mundial, pode-se destacar o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, além de agências de cooperação de países desenvolvidos como o órgão de Cooperação

---

<sup>15</sup> O método mencionado por Licha (2002) passa pela Investigação-Ação Participativa (IAP), cuja inspiração é baseada em Paulo Freire e outros teóricos, assim como a metodologia do “marco lógico” como ferramenta analítica, entre outros. Quanto à IAP, a autora destaca o cuidado na seleção e o significado da construção metodológica utilizada diante de um público em vulnerabilidade, ao destacar que “o método é um instrumento para dar voz aos excluídos por meio da participação, e superar a cultura do silêncio, que é uma expressão das estruturas políticas, econômicas e sociais pervertidas, que devem ser transformadas (Licha, 2002, p. 70).

Técnica da Alemanha - GTZ e a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional - CIDA, entre outras (LICHA, 2002). Vale destacar que ocorreu no Canadá, em Ottawa, no ano de 1999, uma Conferência sobre o enfoque do Desenvolvimento Participativo<sup>16</sup>.

Os países ricos, ou países do Norte, desempenham importante papel na cooperação voltada para o desenvolvimento do eixo Sul, principalmente os países europeus que individualmente ou coletivamente através da União Europeia se constituem como os maiores doadores, responsáveis por mais da metade da ajuda internacional para o desenvolvimento. Segundo Milani (2012, p. 222) os dez maiores doadores são responsáveis por aproximadamente 79% do total de recursos destinados à cooperação internacional para o desenvolvimento: “EUA, Japão, AID, Comissão Europeia, França, Reino Unido, Alemanha, Holanda, Suécia e Canadá”<sup>17</sup>.

Milani também destaca a quebra do “monopólio” estatal na cooperação internacional e a ampliação de novos mecanismos e atores “não oficiais” na área através de fundações ligadas a grandes corporações, a criação de fundos destinados a fins específicos como o combate a doenças e promoção do desenvolvimento limpo, além da entrada de países do “Sul” no cenário da cooperação.

Dessa forma, passa a ser constituída a Cooperação Sul/Sul<sup>18</sup>, onde países como Brasil, África do Sul, Índia, México, Turquia e China antes receptores de ajuda internacional para o desenvolvimento, passam a vivenciar a posição de doadores na promoção do desenvolvimento de outros países do eixo “Sul” (MILANI, 2012). É importante mencionar que a inserção dos países denominados até então “periféricos” no contexto da cooperação, além de contribuir para a inserção política dos mesmos em

---

<sup>16</sup> O relatório anual da OCDE de 2014 sobre cooperação para o desenvolvimento sustentável aponta o volume de recursos destinados à cooperação bilateral e multilateral dos países membros, países destinatários e áreas prioritárias de investimentos na cooperação Norte/Sul. Os valores contemplam tanto a ajuda oficial dos governos quanto as doações privadas mobilizadas por organizações não governamentais e fundações. Mais informações, [http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/informe\\_coop.desen\\_.2014\\_ocde.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/informe_coop.desen_.2014_ocde.pdf)

<sup>17</sup> a) AID – Associação Internacional de Desenvolvimento, que faz parte do Banco Mundial, fornece empréstimos e recursos não reembolsáveis para programas que promovem o crescimento econômico, redução da desigualdade e melhoria da qualidade de vida da população. b) A União Europeia em seu conjunto constitui-se como importante destaque como uma agência multilateral, sendo que alguns países europeus figuram individualmente entre os grandes doadores e os demais, também promovem ações bilaterais no campo das relações internacionais na promoção do desenvolvimento.

<sup>18</sup> O relatório da OCDE apresenta o incremento de investimentos dos países em desenvolvimento, na cooperação Sul/Sul, entre os quais destaca o Brasil. Ver: [http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/informe\\_coop.desen\\_.2014\\_ocde.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/informe_coop.desen_.2014_ocde.pdf)

decisões internacionais também atendem aos seus “interesses de política externa” (*idem*, p. 226). Por outro lado, isso também despertou a atenção da comunidade internacional na expectativa de configuração de novos valores no campo da cooperação. A expectativa que se formou foi a de não serem repetidas nas relações entre países do sul, questões criticadas por esses próprios países nas ações da Cooperação Norte/Sul, tais como “a cooperação *“top-down”*, *“colonizadora”*, não participativa, etc.” (MILANI, 2012, p. 213). Porém, algumas críticas ao sistema de cooperação, formuladas na fase onde vigoraram princípios neoliberais permanecem na visão de diversos autores, levando a uma interpretação paradoxal sobre os resultados da cooperação internacional<sup>19</sup>.

Para além das discussões ideológicas ou de interesses pragmáticos de países doadores, assumiu maior relevância a discussão sobre a eficácia da ajuda internacional para o desenvolvimento. Três importantes encontros mundiais sobre o tema, denominados “Fóruns de Alto Nível”, ocorreram entre 2003 e 2008 em Roma, Paris e Acra, capital de Gana, com foco na análise da eficácia da cooperação para o desenvolvimento. Também foi reconhecida a necessidade de aumentar o volume de recursos para a promoção do desenvolvimento. Algumas das discussões seguiram na direção da maior sinergia da aplicação dos recursos da cooperação com as estratégias de desenvolvimento dos países receptores da ajuda internacional. Da mesma forma, foi debatida a necessidade de utilização crescente da capacidade dos recursos humanos e instituições dos países do “Sul” para um resultado mais duradouro e eficaz da ajuda (OECD, 2008).

Desde o terceiro fórum, se consolidava a compreensão já constatada no nível local: a importância da ampliação da atuação de outros atores na cooperação. O diálogo para a inclusão desses atores passava principalmente pela sociedade civil, mas também evidenciava a colaboração “de forma mais estreita com os parlamentos e as

---

<sup>19</sup> Não sendo o foco desta pesquisa, é válido mencionar críticas feitas ao sistema de cooperação internacional. Correa aponta algumas, como, “(...) despesas operacionais excessivas, enfraquecimento de capacidades nos países em desenvolvimento por subtração ou cooptação de peritos, descontinuidade, desconsideração do contexto local, entre outros, são aspectos apontados como problemáticos na concepção e execução de projetos da CID” (CORREA, 2010, p.212-221, *apud* MILANI, 2012, p. 223). Uma análise mais abrangente sobre o tema pode ser encontrada em publicação recente do IPEA, “Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” organizado por André de Mello e Souza, que inclui artigos de pesquisadores e colaboradores do Laboratório de Análise Política Mundial-LABMUNDO, vinculado à Universidade Federal da Bahia e Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Ver [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando\\_a\\_cooperacao\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf)

autoridades locais para preparar, implementar e realizar o acompanhamento das políticas e planos nacionais de desenvolvimento” (OECD, 2008, p. 2; tradução nossa).

Em 2011, em um quarto fórum ocorrido em Busan, na Coreia do Sul, as organizações da sociedade civil estiveram nas negociações como participantes plenos juntamente com os outros atores. Da mesma forma, a importância do poder local no cenário da cooperação também ganhou destaque. No documento final do fórum, denominado “Aliança de Busan para a Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento”, há menções explícitas sobre o papel dos governos locais nos programas nacionais de desenvolvimento.

É importante lembrar, conforme já exposto, que historicamente a cooperação internacional foi efetivada pelos governos centrais, mas os novos termos da cooperação, voltada para o desenvolvimento humano, abrangem temáticas sociais que estão cada vez mais localizadas no âmbito dos governos subnacionais, sobretudo no nível local. Essa lógica segue tendências vislumbradas nas últimas décadas relativas à descentralização política, administrativa e fiscal além da identificação de diferentes papéis para os distintos níveis de governo, com ações ocorrendo de forma mais coordenada, além da inclusão de outros atores na gestão dos assuntos públicos.

Assim, na concepção de determinados autores, o governo nacional concentraria esforços na definição, orientação e financiamento de políticas e o nível local, as comunidades e ONGs assumem responsabilidades na execução, controle e supervisão das decisões nacionais (SEDANO e BOTERO, 2002). Segundo Chejter,

(...) no contexto da economia globalizada, houve uma crescente desarticulação dos Estados centrais em matéria de políticas públicas onde os governos locais cobraram protagonismo em áreas de gestão que antes não cobriam (saúde, educação, bem estar social, economia, violência contra as mulheres) e se viram obrigados a responder às demandas da cidadania, buscando novos mecanismos de financiamento, tanto através do sistema tributário como através da cooperação internacional (CHEJTER, 2010, p. 40).

Essa posição aponta para o papel de destaque que os governos locais e sociedade civil passariam a assumir na implementação de políticas públicas sendo que, pela proximidade das temáticas focalizadas nos territórios e dos atores, acabariam por evidenciar outra forma de cooperação com destaque para os governos locais.

### 3.3 Protagonismo local e participação no cenário das políticas públicas

Os governos locais a partir dos anos 1990 têm ampliado seu papel na gestão de políticas públicas e ocupado lugar relevante no cenário político global, apesar do movimento municipalista remontar o início do século XX<sup>20</sup>.

Na atualidade, no entanto, os movimentos que recolocam o poder local na centralidade política podem ser demarcados em algumas regiões a partir da década de 1980, como referenciado por Borja (1996, p. 79-80) ao discutir a mobilização e organização das cidades europeias na articulação dos “governos locais e dos principais atores econômicos e sociais urbanos” como resposta à recessão econômica da década de 1970. Essa ação visou promover o papel destacado das cidades, o que acabou por ressaltar a necessidade do fortalecimento dos governos locais e de uma ação mais articulada dos mesmos.

Isso favoreceu a constituição da rede de governos locais na Europa, “Eurocidades”. Na América Latina a afirmação da autonomia local e descentralização ganhou espaço de forma gradativa e de forma pioneira em países como Colômbia, Bolívia e Brasil, este com alterações profundas a partir da Constituição Federal de 1988, demarcando um novo espaço de afirmação do poder local (ROSALES, 2009).

Nos anos 1990 passou a ser reconhecida pelas instituições multilaterais a necessidade de serem tratados no nível local problemas sociais como desemprego, pobreza assim como o reconhecimento da necessidade de maior integração sócio-cultural (BORJA, 1996). O autor cita que a Conferência da ONU sobre assentamentos humanos de 1996, a UN-Habitat, foi denominada pelo secretário geral como “*La Cumbre de las Ciudades*” (*idem*, p. 79).

A busca da maior qualidade das políticas públicas passa pelas escolhas políticas, capacidade de melhor gestão e também pela capacidade de produzir inovações nos seus territórios. Essa inovação muitas vezes vem justamente da permeabilidade do poder público aos processos participativos, conforme descrito no capítulo anterior, produzindo inovações institucionais a partir do diálogo institucionalizado entre Estado e sociedade em espaços participativos (BRASIL, 2009). De um ponto de vista normativo, espera-se que a partilha do poder com governos subnacionais, sobretudo o nível local,

---

<sup>20</sup> Finot (2001) ressalta a origem histórica de concepções que envolvem descentralização, soberania do povo e exercício democrático ainda no século XIX presente em Tocqueville.

produza efeitos democráticos em outros espaços, democratizando a gestão pública, tornando o processo decisório mais transparente (AZEVEDO e GOMES, 2008), estabelecendo assim uma relação mais democrática do Estado com a sociedade.

A complexidade da vida econômica e social, inclusive as crises mundiais das duas últimas décadas do século XX, levou a mudanças que favoreceram a descentralização como resposta para um novo cenário no campo da gestão de políticas setoriais. Entretanto, a descentralização almejada e a empreendida de fato, não é um consenso, sendo passível de críticas<sup>21</sup>.

Como mencionado, normativamente é atribuído ao poder local a capacidade de materializar os princípios democráticos e a capacidade de assumir o protagonismo e a governança no território pela capacidade de integrar os diversos atores sociais nos debates e decisões que impactam na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Assim, as políticas públicas apresentariam a capacidade de serem desenhadas de forma inovadora, por meio da participação de segmentos distintos da sociedade em sua formulação. Segundo Avritzer e Santos (2003, p. 14), a partir dessa relação novas questões são trazidas à tona permitindo “a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e pertencas e o aumento da participação, nomeadamente ao nível local”. Essa direção tem sido a opção dos municípios ao buscarem seu fortalecimento horizontal e protagonismo político.

Hoje, em um contexto de crise estrutural global, onde as cidades e territórios locais são espaços de reinvenção da democracia, onde precisamos trabalhar, a partir do local, em níveis nacionais, regionais e internacionais, pois isto permite articular a luta pela mudança democrática e transformação social, por um desenvolvimento sustentável, inclusivo e respeitoso com os direitos humanos nos territórios, pela integração dos povos e por um novo sistema mundial mais justo e democrático, tudo isto passa por aprofundar nos instrumentos da democracia e por uma aliança com os movimentos sociais para a construção de outro mundo possível. (MERCOCIDADES, 2011a, p.7; tradução nossa).

---

<sup>21</sup> Sem efetuar o aprofundamento que a questão requer, deve-se mencionar que o debate sobre a descentralização apresentou controvérsias desde seu início, tendo sido defendido por teóricos e políticos com posições políticas distintas diante da questão relativa à reforma do Estado, ainda na década de 1980 (ARRETCHE, 1996). Pesam a favor da descentralização aspectos como maior democratização das relações de poder, assim como argumentos que dizem respeito à eficiência e eficácia das ações públicas. No entanto, empreendidos os primeiros movimentos na direção da descentralização, foi possível constatar analiticamente problemas que apontaram para questões como a persistência do clientelismo na relação do

A proximidade com agentes econômicos e a necessidade crescente de geração de trabalho, por exemplo, faz com que a questão do desenvolvimento econômico local passasse a ser crucial de ser conduzida pelos territórios. Segundo Malé (2007, p. 6) “o combate à pobreza, para ser real e sustentável, deve concentrar-se principalmente no acesso ao emprego e criação de atividades de melhoria da renda, o que implica promover e apoiar o desenvolvimento econômico em escala local e regional”. Até então, o nível local não era priorizado no planejamento de temáticas econômicas, fazendo valer a lógica dos ganhos de economia de escala na implementação de grandes corporações empresariais.

Contudo, as novas formas de produção do final do século XX abriu espaço para modelos de produção mais flexíveis, que utilizam a vantagem competitiva com características específicas dos territórios tais como os arranjos produtivos locais (ALBUQUERQUE, 2004). Assim, os atores circunscritos aos territórios passaram a ter papel mais destacado na promoção do desenvolvimento econômico local, apoiado em valores como a identidade, diversidade, flexibilidade e, através de uma atuação concertada, tem a capacidade de promover o desenvolvimento econômico equilibrado com outros fatores presentes no plano local. Passols (2010) ressalta a legitimidade da liderança do poder local no desenho de políticas de desenvolvimento transcendendo um viés economicista e abrangendo todas as esferas da vida em sociedade, de forma mais coesa. É ressaltado, assim, a atuação do poder local nas políticas públicas e a articulação territorial com diversos atores, conforme destaca a principal associação mundial de cidades, a CGLU - Cidades e Governos Locais Unidos,

Como líderes legítimos e responsáveis políticos de sua comunidade, os governos locais desempenham um papel valioso ao reunir os atores - sociedade civil, associações comunitárias, responsáveis políticos - para desenhar e implementar políticas e programas de desenvolvimento. Sua responsabilidade na prestação universal dos serviços básicos, incluindo em muitos casos os serviços de saúde, bem estar e

---

Estado e prestadores de serviço, instituições fragilizadas em suas capacidades, dificuldades efetivas de controle por parte dos cidadãos, ineficiência na alocação de recursos além de outros aspectos. Segundo Teixeira (2001, p. 50), a “superestimação do local pode levar a certos localismos, inclusive em fundamentalismos de vários tipos, resultantes da reação à crescente exclusão social, quando não em conservadorismo e manutenção do *status quo*, se se desprezam as macropolíticas”. O autor também ressalta: a “ênfase demasiada no local tem se constituído, inclusive, em suporte para políticas neoliberais de desoneração do Estado central, transferindo-se determinadas funções para o nível local como passo para a privatização, num processo perverso de descentralização e neolocalismo” (*idem*).

habitação, acoplado à sua capacidade de reproduzir as boas práticas em benefício de toda comunidade, faz com que os governos locais ocupem um espaço privilegiado e que devam ser reconhecidos como atores em destaque pela cooperação para o desenvolvimento (CGLU, 2009, p. 10-11).

Há um estímulo crescente para a busca da inovação e certa “reinvenção”, sobretudo no âmbito local, em prol de um posicionamento político mais estratégico abrangendo temáticas antes não focalizadas pelos governos locais. Muitas dessas cidades, que podem se despontar em qualquer país têm aproveitado a “janela de oportunidade” justamente pela inovação no campo das políticas públicas, sobretudo nas áreas social e urbana (BORJA, 2003) e alcançado a partir daí uma projeção mundial.

Vale lembrar que nos últimos tempos, segundo Milani (2008) inovações surgiram de forma “invertida” do que era o convencional, levando os países do “Norte” a aprender com os do “Sul”. Isto ocorreu em especial, como já referido, com a experiência do OP, onde os cidadãos passaram a assumir a possibilidade de exercer uma cidadania ativa (*idem*; ROSALES, 2009).

As inovações locais passaram, dessa forma a despertar o interesse externo, o que levou à maior integração do poder local no cenário internacional por meio dos mecanismos de cooperação. Passou a ser um caminho novo e importante desafio a ser vivenciado pelas cidades, quando as relações internacionais deixaram de ser prerrogativa exclusiva do nível central na integração com instituições multilaterais e bilaterais.

O governo local assume, desta forma seu papel como esfera de poder mais próxima do cidadão e com maior possibilidade de receber as demandas de cidadania, com a possibilidade de trazer ganhos sociais, econômicos e políticos com maior efetividade através da ação protagonista na implementação de políticas também a partir da cooperação, o que também possibilita uma ação mais integrada entre municípios, propiciando intercâmbios com vistas ao apoio técnico, transferência de tecnologias e formação de capacidades dos atores dos territórios, que inclui a sociedade. Essa integração favorece uma visão mais ampla dos fenômenos locais e vai além da transferência de recursos. A cooperação entre cidades, dessa forma, incorpora elementos significativos para impulsionar políticas públicas locais na promoção do desenvolvimento a partir de uma relação mais próxima entre as cidades e seus atores, pelas vias da cooperação.

### 2.3 Cooperação descentralizada: a articulação dos atores no nível local

O papel mais destacado dos governos subnacionais no cenário da cooperação internacional contribuiu para que os mesmos passassem a ter maior autonomia na internacionalização dos territórios e aproximassem os atores em ação mais articulada no âmbito local.

Da mesma forma como a gestão das políticas públicas apresenta a necessidade de articulação e coordenação entre diferentes níveis de governo com papéis distintos e complementares, as relações de cooperação entre as cidades, requerem articulação e a coordenação com os diversos atores. A liderança do poder local em seus processos de cooperação permite ao mesmo articular com maior propriedade os instrumentos necessários para a gestão dos instrumentos da cooperação.

A cooperação descentralizada foi sendo desenvolvida aos poucos como forma de afirmar a autonomia local. Apesar dessa modalidade de cooperação ganhar grande destaque a partir dos anos 1990, ela existe desde o período após a segunda guerra mundial, com a configuração dos irmanamentos, ou “cidades irmãs”, surgidas no na Europa como forma de aproximar os municípios após o conflito mundial (MALÉ, 2007). Entretanto, com o tempo essa forma de cooperação mostrou-se pouco objetiva, sendo desenvolvidas novas formas de integração e relação entre as cidades.

A participação dos governos não centrais no âmbito das relações internacionais recebeu diversas designações até se chegar até a denominação mais usual, a, paradiplomacia, utilizada pela primeira vez por Panayotis Soldatos na década de 1980. Segundo Prieto,

(...) a paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. (PRIETO, 2000 *apud* PERPÉTUO, 2010, p. 24).

Apesar da cooperação descentralizada ser uma ação também efetivada por outros níveis intermediários de governo, concentraremos aqui análises relativas ao papel que os governos locais têm ocupado nesse espaço, o que também tem sido denominado como diplomacia das cidades, abordando multiplicidade de atores, o que

leva à perspectiva de uma diplomacia multinível. É importante destacar que essa se constitui na modalidade de cooperação descentralizada pública, ou direta, uma vez que a cooperação também pode ser exercida indiretamente através de ONGs que, de uma forma geral, historicamente, assumiu uma forma mais assistencial, seguindo a lógica mais tradicional da cooperação Norte/Sul (MALÉ, 2007), sendo essa uma forma que atualmente pretende-se evitar, mesmo que seja almejado o fortalecimento da sociedade civil no âmbito da cooperação em conjunto com as instituições locais. Segundo o autor,

(...) é mais importante reforçar a capacidade de elaboração das instituições do Sul, colocando em execução suas próprias políticas de combate à pobreza e coesão social, do que realizar diretamente ações pontuais desde os governos locais do Norte (*idem*, 2007, p. 6; tradução nossa).<sup>22</sup>

A lógica que passou a prevalecer foi da atuação mais propositiva dos governos locais no cenário da cooperação, na perspectiva de que a proximidade dos atores nos territórios de forma participativa e o intercâmbio entre municípios trouxessem inovações para as ações locais (CHEJTER, 2010), afetando o desenho das políticas públicas. Assim, os governos locais passam a atuar como agentes da cooperação com vistas ao desenvolvimento, adotando-se cuidados para não reproduzir falhas criticadas e já vivenciadas nos modelos tradicionais de cooperação, conforme mencionado. Nessa perspectiva,

(...) entendemos que a Cooperação Descentralizada vem demonstrando ser um instrumento eficaz e necessário nas políticas de desenvolvimento humano local, de governabilidade democrática e participação cidadã. Onde, entretanto, esta cooperação também deve confrontar uma série de problemas diante da dispersão, fragmentação, ausência de estratégia e ferramentas adequadas, limitação de recursos e pouca incidência, desafios que passam pela harmonização, complementaridade e apropriação do território aderindo a alguns dos instrumentos da cooperação internacional como a Declaração de Paris e da Agenda Acra (MERCOCIDADES, 2011a, p.7; tradução nossa).

---

<sup>22</sup> Coesão social, conceito amplamente adotado pela União Europeia e CEPAL tem sido de grande relevância nos últimos tempos nos mecanismos de cooperação para o desenvolvimento, e compreendido como uma espécie de um novo contrato social. É um conceito difícil de ser expresso em poucas palavras sendo mais válido considerar os elementos que o compõe. Em linhas gerais envolve o sentimento de pertencimento à comunidade, inclusão social e produtiva com ênfase nos direitos sociais dos cidadãos, valorização da democracia e generalização das práticas de participação nos assuntos públicos, respeito às diferenças e à diversidade e, por fim, reconhecimento dos cidadãos quanto à legitimidade das instituições (CEPAL, 2007).

Outras questões importantes destacadas por Corella (2008, p. 19), dizem respeito à relação horizontal e sem subordinação, que é a natureza específica no modelo de cooperação entre cidades parceiras, que possibilitam o desenvolvimento conjunto das partes envolvidas, em contraposição ao modelo da cooperação clássica. Segundo a autora, caracterizam a cooperação entre cidades: a) a raiz territorial dos seus atores, ou seja, a proximidade com atores locais e, dessa forma, maior sensibilidade às necessidades do desenvolvimento local, o que confere maior sustentabilidade das ações e uma base mais democrática às mesmas; b) trabalho horizontal e intercâmbio de experiências, criando uma associação mais durável em uma relação que privilegia o diálogo e a colaboração; c) reciprocidade: interesse, benefícios e aprendizagem mútuos no estabelecimento de uma relação que gera benefícios para todas as partes envolvidas no sistema de cooperação.

A cooperação descentralizada parte do conceito da relevância do protagonismo local baseado no princípio da subsidiariedade, onde as ações voltadas para o cidadão devem estar mais próximas de onde ele se encontra, ou seja, no nível local. Como já mencionado, os municípios assumem cada vez mais atribuições na governança pública e nem sempre o repasse de recursos por parte de outros entes federados evoluem na mesma proporção das novas responsabilidades. Isto faz com que para efetivar a cooperação descentralizada é necessário identificar novas fontes de recursos e o uso eficaz dos mesmos. Apesar disso, a contribuição dessa modalidade de cooperação vai muito além dos aspectos financeiros, sendo destacada a formação do capital “humano” e “social”, potencializados pelo intercâmbio entre os agentes:

Nas propostas de cooperação descentralizada mais inovadoras (que incorporam o princípio do benefício mútuo e o cofinanciamento) a troca de experiências, a formação de técnicos e profissionais, a busca de soluções conjuntas para problemas comuns, explicam grande parte do interesse. Em alguns casos, a cooperação descentralizada - particularmente no âmbito da cooperação técnica - pode ser incentivada pela possibilidade que ela oferece de criar condições propícias para o desenvolvimento do intercâmbio entre centros de pesquisa, favorecer os fluxos comerciais e os investimentos, fomentar transferências de tecnologia e de “know-how”. (ROMERO, 2004, p. 39-40; tradução nossa)

Atualmente, a realização de intercâmbios com vistas ao apoio técnico, transferência de tecnologias e formação humana, por exemplo, tem sido o recorte

preferencial nas relações de cooperação, o que favorece a atuação local, contemplando a visão da problemática a partir dos atores locais. Trabalha-se aí com o pressuposto da cooperação entre cidades possibilitar maior eficácia das intervenções pela incorporação de atores da sociedade civil como associações, sindicatos, agentes econômicos da iniciativa privada e universidades (MALÉ, 2007). Dessa forma, a cooperação passa a privilegiar intervenções a partir de projetos, programas e promoção de políticas públicas locais, com a perspectiva de produzir efeitos positivos no desenvolvimento dos territórios e um papel mais efetivo do poder local na gestão de políticas públicas, com o reconhecimento dos atores que atuam no cenário da cooperação.

No âmbito da cooperação internacional, também tem multiplicado os governos locais ativos e a diversidade de iniciativas descentralizadas, desde intervenções de ajuda e assistência de corte mais clássico até iniciativas de cooperação mais horizontais e recíprocas sustentadas nas especificidades dos governos locais. Definitivamente, as autoridades subnacionais têm se firmado como atores no sistema internacional e no âmbito da cooperação. Por isso, hoje em dia tem se consolidado em grande medida o reconhecimento de seu papel no desenvolvimento e governança por parte dos estados e dos organismos multilaterais. (OCO, 2012, p. 13; tradução nossa)

A cooperação descentralizada aparece assim como resposta das cidades às necessidades locais, impulsionada pela participação de atores externos. Conforme destaca Garcia (2010, p. 16), “os atores da cooperação não central, em especial nos âmbitos locais, tem muitas coisas que dizer na hora de trabalhar para afiançar os sistemas democráticos e oferecer mais e melhores serviços à cidadania”. A questão da eficácia da ajuda internacional, já destacada anteriormente, ganhou maior relevância com essa modalidade de cooperação, reforçando a importância de uma articulação interinstitucional e envolvimento de maior diversidade de atores nos processos desencadeados a partir da cooperação, indo além de “análises técnicas sólidas”, mas considerando “o entorno social, político e econômico mais amplo, incluindo a necessidade de reforçar os recursos humanos” (OECD, 2008, p. 5).

Isto vai ao encontro das demandas sociais de maior participação e maior democratização do acesso às decisões, informações e ampliação da relação entre os diversos atores que atuam na sociedade e representantes do Estado, tanto no plano político quanto técnico. Essa integração possibilita trazer os debates para uma arena de

discussões onde possam surgir decisões públicas de forma mais convergente com os anseios da sociedade e uma ação sinérgica nos territórios. A participação da sociedade em conjunto com o Estado em programas e projetos, notadamente no poder local, visa a legitimidade da ação, sendo uma premissa de maior grau de acerto para as ações empreendidas. Essa é uma a lógica de participação com viés mais restrito (ABRANCHES e AZEVEDO, 2008), mas uma forma de articulação que o poder local e a sociedade civil podem se valer para dar voz aos atores dos territórios.

Como líderes legítimos e responsáveis políticos de sua comunidade, os governos locais desempenham um papel valioso ao reunir os atores - sociedade civil, associações comunitárias, responsáveis políticos - para desenhar e implementar políticas e programas de desenvolvimento. Sua responsabilidade na prestação universal dos serviços básicos, incluindo em muitos casos os serviços de saúde, bem estar e habitação, acoplado à sua capacidade de reproduzir as boas práticas em benefício de toda comunidade, faz com que os governos locais ocupem um espaço privilegiado e que devam ser reconhecidos como atores em destaque pela cooperação para o desenvolvimento. (CGLU, 2009, p. 10-11; tradução nossa).

É importante ressaltar o papel de organismos multilaterais na difusão da cooperação descentralizada como mecanismo de desenvolvimento, passando pelas articulações no nível local. Passols (2010) menciona a “cooperação induzida” que impulsiona as ações de cooperação direta entre governos locais.

No caso da América Latina, vale destacar o Programa URB-AL<sup>23</sup> – programa amplo de cooperação entre União Europeia e América Latina que será abordado na próxima seção – onde deve-se mencionar a criação do Observatório da Cooperação Descentralizada União Europeia-América Latina, cuja sede no continente americano se encontra em Montevideu, e se constitui em um dos espaços que fomentam a atuação dos governos locais nos sistemas de cooperação e a participação da sociedade civil no desenho desse modelo de cooperação.

---

<sup>23</sup> Há programas com o foco regional desenvolvidos pela União Europeia com a finalidade de fomentar a ação internacional dos governos intermediários em várias regiões. Além do URB-AL, que focaliza a América Latina, a UE atua em outros continentes através do MedUrbs o AsiaUrbs. No plano global, há o *Cities Alliance*, programa conduzido pelo Banco Mundial e UN-Hábitat, além do *ART* vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A União Europeia apoia iniciativas de cooperação descentralizada com o propósito de promover: (i) uma política de desenvolvimento mais participativo em resposta às necessidades e iniciativas das populações de países em desenvolvimento; (ii) uma contribuição para a diversificação e fortalecimento da sociedade civil e a democratização básica nesses países; e (iii) a mobilização dos atores europeus da cooperação descentralizadas e dos países em desenvolvimento para estes objetivos. (COMISSÃO EUROPEIA, 2010, p. 9; tradução nossa).

Algo a observar é que no Brasil, em tempos mais recentes, o governo federal passou a apoiar e promover a cooperação descentralizada na modalidade de cooperação entre países em desenvolvimento, ou seja, no formato “Sul/Sul”.<sup>24</sup>

A cooperação descentralizada é operacionalizada através de acordos bilaterais ou através de ações empreendidas de forma multilateral, sobretudo através da atuação em rede, o que tem sido mais usual na atualidade. A incorporação da sociedade civil às ações é fato recorrente. As experiências vivenciadas nos municípios são referências para as políticas implementadas em outras localidades, havendo também o desenvolvimento conjunto de projetos entre cidades.

### **3.5 Cooperação e integração em rede**

A ampliação do papel dos governos locais e a relevância que tem alcançado a cooperação descentralizada nas últimas décadas tem recebido um estímulo especial a partir da formação de redes de cidades e redes temáticas que buscam integrar e fortalecer o poder local, retirando as cidades e seus atores de certo isolamento.

Os governos locais têm lançado mão do intercâmbio em rede como forma de integração e fortalecimento de políticas, através de uma relação de igualdade entre os municípios e a busca de soluções para problemas comuns vivenciados nos seus territórios. Passols (2010) destaca o fortalecimento do poder local a partir da associação

---

<sup>24</sup> A promoção brasileira em favor da cooperação descentralizada é destacada por Milani (2012, p. 227) em ações diversas como: a) o lançamento do primeiro relatório em 2010, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e pela Agência Brasileira de Cooperação - ABC sobre cooperação para o desenvolvimento; b) o lançamento do Programa de Cooperação Técnica Descentralizada “Sul-Sul” do governo brasileiro em 2012 que contou com a destinação de um montante de dois milhões de dólares para projetos elaborados por municípios e estados; c) iniciou o debate sobre a criação de um banco de desenvolvimento, proposto pela Índia e apoiado por todos os BRICS (acrônimo indicativo de cinco das mais importantes economias emergentes do mundo, a saber: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que culminou com o acordo de criação do banco em 2014.

entre cidades como forma de produzir maior incidência política. Entretanto, o conceito de rede possui acepções muito diversificadas, inclusive em campos teóricos distintos.

As redes podem ser formadas por pessoas ou instituições que vislumbram objetivos comuns, mas não necessariamente possuem laços institucionais rígidos e, dentro da diversidade de estruturas descentralizadas que as constituem. Há redes formadas por um mesmo grupo de atores, porém, como será visto adiante, o que tem sido a tendência contemporânea é a formação híbrida quanto à origem dos integrantes e também redes que se formam pelo maior aporte tecnológico que contribui para difundir temáticas diversas. Teixeira (2001) menciona a formação de redes pela sociedade civil a partir de temas comuns, facilitados na contemporaneidade pelas tecnologias de comunicação. São as denominadas redes formadas de “baixo para cima” que, segundo Dryzek (2004, p. 56),

(...) são especialmente interessantes porque, na medida em que atraem participantes verdadeiramente diversos, têm que trabalhar apenas de acordo com os princípios da igualdade, transparência, respeito e reciprocidade – as virtudes deliberativas padrão.

O autor ainda acrescenta que essas redes podem contribuir com o controle da legitimidade discursiva a partir da ressonância de discursos e acordos que ecoam na esfera pública. A interação e inclusão de “cidadãos anônimos” (GARCÍA, s/d) e também na relação com outras redes constituídas “de baixo para cima”. Sedano e Botero (2002, p. 43; tradução nossa) destacam “a crescente ampliação das redes de organizações sociais e comunitárias, redes de ONG, no interior do Estado e redes de concertação entre o Estado e as organizações sociais e comunitárias”.

Sem efetuar uma revisão sistemática relacionada às diversas noções sobre redes, Fleury (2002, p. 1) destaca que as mudanças das últimas décadas no papel do Estado e em suas relações com a sociedade, impõem a necessidade de inovações na gestão pública que “comportem a interação de estruturas descentralizadas e modalidades inovadoras de parcerias entre entes estatais e organizações empresariais ou sociais”. A autora destaca que as redes, ou estruturas policêntricas, envolvem “diferentes atores, organizações ou nódulos, vinculados entre si a partir do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada”. Um fator relatado por ela que favorece as decisões institucionais apoiadas em desenhos que envolvem a participação de atores sociais em rede reside no fato de que a complexidade

atual “impossibilita qualquer ator isolado de controlar os processos e a velocidade das mudanças”.

Fleury também apresenta conceitos de rede de outros autores:

(...) conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vincula uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referência a uma política, e que trocam recursos para buscar esses interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor forma de atingir objetivos comuns" (BÖRZEL, 1997 *apud* FLEURY, 2002, p. 4; tradução nossa)

Dessa forma, a integração entre atores traz novas possibilidades nos desenhos institucionais, sendo que “as redes de políticas representariam uma nova modalidade de coordenação” (FLEURY, 2002, p. 2), uma “coordenação flexível de múltiplos atores interdependentes” (*idem*, p. 5), superando a dicotomia que relega o papel de coordenação tradicionalmente ao Estado ou, mais recentemente, ao mercado, conforme vislumbrado nas últimas décadas do século XX nos países em desenvolvimento, diante de uma perspectiva liberal que demonstrou não contribuir para a integração social.

É importante destacar, que as redes podem ter recorte microrregional, nacional, regional ou internacional, com temáticas específicas, mas também serem incorporadas na estrutura das redes de cidades com diversidade de temas. Por vezes transcendem para temáticas transversais que articulam temas locais e globais como, por exemplo, o meio ambiente (BARRIENTOS, 201?). As redes de cidades são atualmente um fenômeno em expansão dentro do conceito de cooperação entre governos locais com objetivo de trabalhar em conjunto, compartilhando conhecimentos.

Castells (1999, *apud* BRUGUÉ, 2003, *et al.*) menciona que os territórios já não são mais apenas uma realidade física, mas também relacional. Essa concepção fortalece o poder local e potencializa a ação em rede ao articular demandas locais que fazem parte de fenômenos globais, ampliando as noções de fronteiras e inscrevendo as cidades em um plano de atuação global (*idem*). Assim, a partir do local, e ecoando na esfera internacional, tem sido consolidada a defesa de princípios democráticos como a própria democracia participativa como elemento fundamental para o desenvolvimento, além da relevância e alcance das políticas desenhadas no plano local.

Ao serem analisados os problemas e a viabilidade de soluções a serem adotadas pelos governos locais, apesar da diferença de porte dos municípios e de suas

capacidades, as soluções negociadas podem apontar para novas possibilidades e inovações a partir da aproximação de realidades culturais e políticas distintas e isso contribuir para a formação de novos valores e práticas, inclusive com avanços no campo democrático.

A busca de soluções para problemas em comum é a tônica da integração em rede, com maior reciprocidade, complementaridade e sem relação de subordinação entre as cidades. Deve-se evidenciar que intervenções propostas devem passar pela análise crítica, de forma a identificar o contexto local, para que sejam dadas respostas consistentes às questões levantadas e gerar aprendizagem a todas as partes envolvidas. Assim, qualquer encaminhamento de questões identificadas em comum requerem adaptações necessárias ao nível local, onde é avaliada sua pertinência o que dará ao município a faculdade de participar ou não de projetos ou ações em rede, sendo que a partir daí ocorre a adesão do município a um encaminhamento concreto.

(...) as instituições expressam sua vontade de intercâmbio no mesmo nível de igualdade, procurando de maneira explícita uma relação simétrica, em ambas direções, pois conduz a um enriquecimento mútuo, a uma abertura nos sistemas de organização e contextos culturais diferentes permitindo uma aprendizagem mais rica de ambas as partes (MALÉ, 2007, p. 27-28; tradução nossa).

Dentro da estratégia de colocar em destaque o papel das cidades como atores relevantes no âmbito das políticas públicas, governança multinível e da cooperação, além do potencial que as redes possuem de produzir incidência nas políticas, organismos multilaterais como a ONU e União Europeia e mesmo algumas cidades ganham destaque ao reforçar a importância das redes como meio de fortalecimento do poder local<sup>25</sup>.

A União Europeia promoveu nos últimos anos programas de cooperação em diversas partes do mundo, inclusive a América Latina, com destaque à formação de redes, reforço aos mecanismos do intercâmbio de experiências como forma de alavancar nos territórios processos políticos e sociais, desenvolver capacidades e disseminar experiências com o potencial de incidir nas políticas locais. Alguns dos programas da União Europeia tem direcionado recursos com a finalidade de fortalecer redes de

---

<sup>25</sup> Vale destacar cidades engajadas especialmente nesse movimento como Barcelona, na Espanha, e Porto Alegre, analisados por Marx (2008).

idades locais na América do Sul visando e contribuir para a coesão social. Nesse contexto há programas e projetos que fomentam políticas públicas em temáticas diversas, como o EuroSocial, além do URB-AL inclusive na versão mais recente, o URB-AL III, com o apoio e financiamento de projetos desenhados na América do Sul.

Algumas ações do Programa URB-AL, tem como um dos objetivos fortalecer e fomentar a criação de redes “que abrangem temas setoriais e de fortalecimento institucional integral” (MALÉ, 2007, p. 28; tradução nossa). O Programa URB-AL III, contribuiu para formar 14 redes que abarcavam temas setoriais e o fortalecimento das relações entre Estado e sociedade civil em “redes mistas sociogovernamentais” onde é desenvolvido o conceito de gestão associada<sup>26</sup>. Dessa forma, a participação da sociedade civil nas redes de cidades é vista com o potencial para o desenvolvimento de políticas públicas inovadoras nos territórios, sendo os mecanismos de cooperação fundamentais para o reforço das ações no âmbito local.

Dentre os programas patrocinados pela União Europeia, é recorrente o estímulo à atuação convergente dos atores institucionais e sociais, através do desenho de intervenções locais que prezam pela análise conjunta de situações vivenciadas na sociedade por meio de pessoas e instituições do território que são afetados ou podem contribuir para as políticas no nível local. Nesses programas também é estimulada a integração entre cidades sul-americanas, enfatizando uma atuação protagonista dos governos locais, sociedade civil em convergência com a economia local. Dentre as redes criados no âmbito do Programa URB-AL III pode-se destacar a “Red URB-AL 9” que concentra experiências europeias e latino-americanas de “Financiamento Local e de Orçamento Participativo”.

Além da incorporação dos atores sociais em deliberações nos espaços institucionalizados, a sociedade civil tem sido mobilizada para integrar-se em projetos e ações específicas (MALÉ, 2007). Assim, as redes tem assumido o papel de promover a

---

<sup>26</sup> Em documento do Programa URB-AL, María Elena Redín menciona a necessidade de um “pacto explícito, um novo pacto social” com divisão de responsabilidades claras entre os atores de forma a dar espaço a um “ator coletivo” parceiros de fato, corresponsáveis no “processo de elaboração e implementação” das políticas públicas que resultem em uma gestão associada ou cogestão dos assuntos públicos (REDÍN, 201?, p. 18-19; tradução nossa). Vale também ressaltar a criação do OIDP-Observatório Internacional da Democracia Participativa como espaço mundial para discussão da temática da participação social, assim como pelo mesmo programa, a partir do seminário internacional ocorrido em Belo Horizonte em 2007, a criação da Rede Brasileira de Orçamento Participativo que projetou com maior intensidade a experiência da instituição participativa vivenciada em Belo Horizonte (AZEVEDO e GOMES, 2008).

formação de capacidades de agentes públicos e atores da sociedade civil, reconhecendo a relevância da interação entre os atores e sua incorporação aos processos políticos.

Entende-se que desse processo há um avanço no desenho e das políticas públicas com possibilidade de inovações resultantes desses “fluxos comunicativos”, mesmo que a participação tenha um recorte mais restrito, o que segundo Abranches e Azevedo (2008) é o tipo de participação mais evidenciada na literatura. Trabalha-se com a premissa que esse processo favorece a aprendizagem democrática, desenvolve novas competências, contribui para a ampliação das relações entre Estado e sociedade, estimula uma ação mais proativa da população e o exercício de uma cidadania ativa. A participação, mesmo que mais restrita, pode constituir-se em uma brecha para que os atores sociais demandem a participação em espaços institucionalizados, incidindo nas deliberações que, segundo os autores, refere-se “à capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, nas macroprioridades, diretrizes e a formulação, reestruturação ou implementação de políticas públicas por meio de conselhos, fóruns, etc.” (ABRANCHES e AZEVEDO, 2008, p. 21).

A integração de atores sociais e públicos pela via participativa tem sido a tônica das redes internacionais na difusão de valores que tem impulsionado as cidades a ampliar os espaços de participação e mobilizado os cidadãos para ocuparem esses espaços. Como o perfil das redes é muito heterogêneo, diversas cidades podem não contar com infraestrutura participativa, sendo que a atuação pode contribuir para desencadear processos participativos. A ação em rede projeta as experiências locais no cenário nacional e internacional, dissemina o conhecimento sobre processos de outras localidades e contribui para aperfeiçoar os mecanismos participativos existentes, podendo trazer novos atores e renovar o contingente de cidadãos envolvidos com as práticas da democracia participativa. A cooperação descentralizada contribui para esse cenário, sendo uma força atuante na aproximação dos distintos atores.

No Brasil foi desenvolvido ao longo das últimas décadas um percurso de participação social que é uma importante referência para os governos locais e mesmo para outras partes do mundo e que será destacado no próximo capítulo com as linhas gerais desse processo vivenciado no país. Demonstrando a importância desse percurso nos governos locais, será também apresentado o caso de Belo Horizonte.

## **4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM BREVE PANORAMA NO BRASIL E BELO HORIZONTE**

### **4.1 A participação social no Brasil contemporâneo**

Para além do mundo acadêmico, a temática da participação vem sendo ampliada em várias regiões do mundo, tendo o Brasil um destaque especial nessa discussão. O país tem sido nas últimas décadas um território favorável ao desenvolvimento de práticas participativas e deliberativas e referência no estabelecimento de IPs. Nesta seção é apresentado um panorama sucinto da participação no país, tendo em vista contextualizar esse percurso, que será apresentado a seguir.

A evolução da democracia verificada no país é um fato considerável, uma vez que no processo histórico do Brasil fica evidenciado a baixa familiaridade do país com as práticas democráticas, a presença forte do Estado, sobretudo no nível central, e o acentuado poder das oligarquias (FAORO, 2001), o que dificultou a adoção de práticas participativas. É marcante a constatação de Carvalho (2001), apontando para o período após a queda do governo Vargas em 1945 como provavelmente o primeiro momento democrático brasileiro, mesmo com restrições como o direito de greve. Na época houve eleições presidenciais e legislativas livres e a promulgação da constituição de 1946 que assegurou direitos sociais, civis e políticos, perdurando o Estado democrático até o golpe militar de 1964.

Contudo, o registro das primeiras iniciativas de participação no caso brasileiro remonta à década de 1930, justamente no período Vargas na área da Saúde, contraditoriamente em um governo não eleito e não democrático. Nessa época ocorreu a primeira conferência da temática (CARNEIRO e BRASIL, 2014), sendo que o Conselho de Saúde foi criado em 1937. Essa foi, no entanto, uma iniciativa pontual e localizada, sendo que a participação da sociedade no país começa a despontar somente décadas mais tarde, na forma de manifestações populares e em outro período ditatorial.

A despeito de outros períodos da história, o autoritarismo foi exacerbado durante a ditadura militar brasileira entre 1964 e 1985. Mesmo com a ausência da democracia durante o período militar, a década de 1970 registrou incipientes iniciativas de participação social. Segundo Teixeira (2001) a sociedade civil organizada ganha espaço justamente nesse período como “resistência à ditadura” visando “desafiar a

repressão”. Muitos dos movimentos surgiram na forma de “ação coletiva” na busca de alcançar bens públicos coletivos, organizados em áreas macro como saúde, habitação, transportes e reforma agrária.

No âmbito local, as primeiras formas de participação institucionalizada também surgiram na década de 1970, principalmente no sul e sudeste do país, com recortes voltados para a educação e mobilização popular. Surgem assim movimentos sociais, de trabalhadores, associações, sobretudo em grandes cidades, mas também havendo um “tecido associativo” no meio rural (TEIXEIRA, 2001). A participação inicialmente delimitada assumiu o formato de conselhos em centros comunitários com representantes da sociedade civil eleitos, conselho de desenvolvimento municipal, formação de comissões e empreendimento de mutirões (*idem*).

Na década de 1980, em etapa anterior à redemocratização, a criação de espaços de participação amplia-se país afora com os conselhos comunitários, conselhos temáticos nos âmbitos municipais, estaduais e nacional que visavam produzir incidência nas políticas, algo que ganhou maior expressão a partir da entrada em cena, sobretudo, de administrações locais de orientação democrático-popular ligado a partidos de esquerda, há pouco readmitidos na estrutura político-partidária brasileira. O avanço dos conselhos teve a contribuição dos movimentos temáticos e/ou setoriais nos diversos campos da política, com ações anteriores à Constituição Federal de 1988.

É necessário também destacar, nesse período, o papel da mobilização popular na busca da reconquista dos direitos políticos com a campanha das “Diretas Já”. Também pode ser observada nessa década o pioneirismo da experiência de discussão orçamentária no município de Vila Velha - ES, mesmo sendo evidenciados problemas envolvendo a cooptação dos atores sociais nessa experiência (Krohling e Krohling, s/d). A sociedade civil brasileira, além da emergência de governos democrático-populares em nível local, vai aos poucos lançando mão de estratégias de participação visando democratizar os “espaços públicos” – esferas autônomas de debate da sociedade civil (TEIXEIRA, 2001) – e incorporando valores da democracia nas “práticas cotidianas” (AVRITZER e COSTA, 2004).

A redemocratização em meados dos anos 1980 trouxe à tona a demanda brasileira pela cidadania e retorno ao Estado de Direito, a partir da atuação expressiva de movimentos sociais, de frentes e fóruns com plataformas democratizantes, atuando seja por meio de mobilizações, ou de forma institucionalizada, como na apresentação de

emendas populares na Constituinte. Buscou-se o restabelecimento dos direitos preconizados por Marshall (1967), apesar de ainda persistirem na atualidade debilidades severas no âmbito dos direitos civis, sobretudo das populações mais pobres e residentes em periferias (CARVALHO, 2011).

Segundo Fleury (2005), a emergência das demandas foi potencializada pela redemocratização que contribuiu para maior “adensamento do tecido social” e o surgimento de novos atores que se organizaram em torno dessas demandas. A manifestação mais intensa pela sociedade requereu maior abertura para que as ações propostas fossem discutidas em uma lógica de democracia participativa e deliberativa. Brasil (2009) destaca que o país, que já contava com um tecido associativo heterogêneo e plural, a partir da redemocratização agregou novos atores coletivos como os movimentos sociais, associações temáticas e fóruns em diversos campos de políticas. Além da estratégia da “pressão” política, foram criados ou ampliados os canais de participação institucionalizada.

Instaurado o processo constituinte brasileiro, houve intensa mobilização social no Brasil, proporcionando materialidade às políticas públicas a partir da criação de dispositivos constitucionais visando à institucionalização da participação e a democratização das decisões (Quadro 1). Além disso, na carta constitucional foram previstos instrumentos judiciais de participação (TEIXEIRA, 2001) e, conforme demonstrado no Quadro 1, são diversas as menções à incorporação da participação da sociedade no cenário político e social do país na nova Constituição Federal de 1988.

A partir do reestabelecimento do exercício de direitos civis a sociedade teve formas de viabilizar a demanda por espaços de discussão e deliberação, sendo assim a participação reconhecida como expressão legítima do exercício de direitos políticos que foi, no caso brasileiro, não só foi previsto constitucionalmente mas também passa a elencar novas atribuições para os governos subnacionais<sup>27</sup> de forma

---

<sup>27</sup> A CF-88 também trouxe à tona outra abordagem: a importância da descentralização associada à democratização da relação do Estado com a sociedade civil no nível local, reconhecido como espaços que ensejam maior participação pela proximidade do cidadão, segundo o princípio da subsidiariedade (CARNEIRO e BRASIL, 2014). Na verdade, nos governos subnacionais, sobretudo nos municípios, a incorporação de novos atores ao debate e decisão pública foi sendo assimilada de forma mais efetiva e perceptível ao cidadão, contribuindo para inovações nas políticas, sobretudo no âmbito social e em outras políticas locais. Os movimentos comunitários em várias regiões do país ganharam maior expressão, em especial em grandes centros urbanos, tendo como importante destaque a cidade de Porto Alegre, cujos movimentos sociais evoluíram na reivindicação ao direito de participação das decisões públicas (SANTOS e AVRITZER, 2003) além de Belo Horizonte e São Paulo, sendo forte a presença de associações comunitárias e profissionais nesses municípios (AVRITZER, 2012).

## Quadro 1

**Participação social na Constituição Federal 1988**

Art. 1º, parágrafo único	Todo o <b>poder emana do povo (...)</b>
Art. 5º, incisos XXXVIII e LXXIII	<b>Participação do cidadão</b> junto ao <b>Tribunal do Júri</b> e <b>Qualquer cidadão</b> é parte legítima para <b>propor ação popular (...)</b>
Art. 14, incisos I e II	Sufrágio universal e voto direto e secreto (...): <b>plebiscito</b> e <b>referendo</b>
Art. 29, incisos XII e XIII	<b>Cooperação das associações representativas</b> no planejamento municipal e <b>iniciativa popular de projetos de lei</b>
Art. 37, §3º	A lei disporá as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta (...)
Art. 61, §2º	A <b>iniciativa das leis complementares</b> e ordinárias <b>cabe (...)</b> e <b>aos cidadãos (...)</b>
Art. 187	Política agrícola <b>com a participação efetiva</b> dos produtores e <b>trabalhadores rurais (...)</b>
Art. 194, inciso VII	<b>Seguridade social</b> - <b>participação dos trabalhadores (...)</b>
Art. 198, inciso III	As <b>ações e serviços públicos de saúde</b> tem com diretriz a <b>participação da sociedade</b> .
Art. 204, inciso II	As <b>ações governamentais na área da assistência social</b> serão realizadas com a <b>participação da população</b>
Art. 205	A <b>educação</b> será promovida e incentivada com a <b>colaboração da sociedade</b>
Art. 206, inciso VI	O ensino tem como princípio a <b>gestão democrática</b>
Art. 216, §1º	O <b>Poder Público</b> com a <b>colaboração da comunidade</b> promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro (...)
Art. 227, §1º	<b>Programas de assistência integral à saúde</b> da criança com a <b>participação de entidades não governamentais (...)</b>

Fonte: Brasil e Carneiro (2013); Carneiro e Brasil (2014); Gonçalves, Brasil e Carneiro (2014).

coordenada, sobretudo com os governos locais. A atuação da sociedade civil na defesa de direitos produziu avanços institucionais na Constituição, com inovações democráticas expressas no capítulo dos Direitos Sociais, mas também de direitos civis e políticos, assim como a democratização das relações entre Estado e sociedade, com a previsão de mecanismos e instâncias de participação, inclusive por meio de emendas populares,

ação civil, ação popular, mandado de segurança coletiva, iniciativa popular para formulação de projetos de lei, sendo também criados mecanismos de democracia direta como o referendo popular e plebiscito (TEIXEIRA, 2001). Vale destacar a intensa mobilização e pressão dos movimentos sociais na defesa dos direitos das crianças e adolescentes em uma grande frente através de fóruns da sociedade civil e ações da Pastoral do Menor, entre outras.

A participação social foi sendo aos poucos incorporada “ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas como forma de democratizar as decisões políticas” (LOPES e PIRES, 2010, p. 565). Avritzer (2008) cita a importância dos conselhos após a Constituição Federal de 1988, notadamente nas áreas sociais, como uma das principais Instituições Participativas, juntamente com as conferências. As IPs passam a consolidar-se institucionalmente, sendo estabelecidas de forma híbrida, com integrantes da sociedade civil e Estado. Essas IPs têm papel fundamental no auxílio ao poder público no planejamento, formação e controle da execução das políticas públicas (LOPES e PIRES, 2010). Contudo, o avanço a partir dos marcos legais na década de 1990 foi lento, em determinadas políticas, com a regulamentação ocorrida muito posteriormente (Quadro 2).

O fim dos anos 1980 demarcou com grande ênfase o desenvolvimento da participação social no Brasil e sua contribuição ao tema em escala global a partir da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, implementado em 1989, considerada uma das experiências mais significativas no campo da democracia participativa e deliberativa, que serviu de inspiração para implementação em outras cidades de quase todos os continentes. Mesmo no Brasil, houve grande êxito na experiência de participação social no orçamento, como em Belo Horizonte, como será analisado em outra unidade deste capítulo, que não contou com tanta distinção do modelo gaúcho (AVRITZER, 2008).

O OP é tido como instrumento de participação social que reflete um método de governo e um modelo de Estado “relacional” (MERCOCIDADES, 2011a), figurando como catalisador da ação coletiva por meio, sobretudo, de organizações sociais, mas também abre espaço para os cidadãos, com a coordenação dos governos locais. O OP é um exemplo de Instituições Participativas que acontece de “baixo para cima”. A eleição de delegados e conselheiros pela população ocorre da base para o topo. Avritzer (2008), no entanto, destaca que o fato de ocorrer de “baixo para cima” não

Quadro 2

**Participação social nos principais marcos legais das políticas públicas**

<b>Legislação</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Participação social</b>
Lei nº 8.069/1990	Estatuto da Criança e do Adolescente	Participação popular na discussão de políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente – art. 88, inciso I
Lei 8.090/1990	Dispõe sobre a promoção, proteção e recuperação da saúde e o funcionamento dos serviços de saúde e o SUS	Participação da comunidade como diretriz, dentre outros dispositivos
Lei nº 8.142/1990	Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre transferências intergovernamentais de recursos financeiros	Participação da sociedade por meio de Conferências de Saúde e dos Conselhos de Saúde
Lei nº 8.742/1993 regulamentada pelo Decreto nº 4.227/2002 e Lei nº. 12.435/2011	Dispõe sobre a organização da Assistência Social, no SUAS	Prevê a realização da Assistência Social por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, requer a criação de conselhos para repasse de fundos. A legislação de 2011 aprofunda avanços em relação à participação da sociedade civil na concepção, gestão e controle da política setorial
Lei nº 8.842/1994 Regulamentada p/ Dec. nº 4.227/2002	Dispõe sobre a política nacional do idoso	Cria o Conselho Nacional do Idoso e incentiva a criação de conselhos
Lei nº 9.394/1996 e Lei nº 9.424/1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação e Lei que Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF)	Pressupõe a participação do cidadão na gestão democrática do ensino público; requer conselhos gestores
Lei Complementar nº 101/2000 e Lei Complementar 131/2009	Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei da Transparência	Incentiva a participação popular por meio de audiências públicas; consulta e apreciação das contas pelos cidadãos e instituições da sociedade e criação de conselho fiscal. A Lei da Transparência requer a disponibilização de informações orçamentárias e financeiras
Lei nº 10.257/2001	Estatuto da Cidade, regulamenta a política urbana	Exige a participação nos planos diretores, a gestão orçamentária participativa e preconiza a gestão democrática das cidades por meio de IPs
Lei n. 11.124/2005	Cria o sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	Exige a criação de conselhos para repasse de fundos com a participação de um terço de representantes de movimentos sociais
Lei 11.445/2007, regulamentada pelo Decreto 7.217/2010	Dispõe sobre a Política Nacional de Saneamento	Requerendo o controle social por meio de órgão colegiado
Lei 12.305/2010 e Decreto 7.404/2010	Dispõe sobre a política nacional de resíduos sólidos e sua regulamentação	Órgãos colegiados (conselhos) como instrumento de controle
Lei 12.587/2012	Dispõe sobre a Política de Mobilidade Urbana	Participação, controle social e gestão democrática como princípios; consolidação da gestão democrática, como objetivo

Fonte: Brasil e Carneiro (2013); Carneiro e Brasil (2014); Gonçalves, Brasil e Carneiro (2014).

implica em uma iniciativa reduzida do Estado em implantar o OP.

Outro aspecto importante é que o OP cumpre um papel pedagógico, tal como previsto por Teixeira (2001) no que diz respeito às dimensões que a participação pode assumir: além de uma aprendizagem democrática, também a cidadania ativa e de controle social. Além disso, o OP também tem um significado simbólico na construção da identidade coletiva e na “distribuição” de poder, sendo assim uma significativa conquista política.

É interessante destacar que, mesmo com a necessidade contínua de aperfeiçoamento de mecanismos como o OP, um fator torna-se relevante quando a comunidade internacional passa a discutir inovações, novas propostas provenientes de países do “eixo sul”, apresentando alternativas pra o “Norte”.

Os anos 1990 trouxeram um alargamento das formas de participação na busca de consolidação das vias democráticas, conferindo materialidade institucional às políticas públicas ao trazer para a realidade, aspectos da participação previstas constitucionalmente (TEIXEIRA, 2001). O país inovou no que diz respeito à criação de conselhos gestores e de programas, com caráter deliberativo. Além de adotarem composição paritária (VAZ, 2009), foram criados conselhos em áreas como a assistência social, criança e adolescente, patrimônio público e cultural (*idem*).

Aliás, no campo das políticas sociais, vale destacar a estruturação da área da Assistência Social, que contou com massiva participação de segmentos sociais, a partir da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social, LOAS em 1993. A mobilização em torno da temática desencadeou o processo de estruturação da política socioassistencial, apoiada, sobretudo, na atuação dos conselhos nas três esferas de governo, definindo também o financiamento da política e atribuindo ao poder local “o papel de formulador e executor das políticas” (TEIXEIRA, 2001). A área da Assistência constitui-se em uma das que há a obrigatoriedade da criação dos conselhos para o repasse de recursos do nível central para os níveis subnacionais (Quadro 2).

Após os marcos legais das políticas editadas a partir da década de 1990, deram-se os desdobramentos que configuraram nessa década, como um período fértil para a ampliação das instituições participativas no âmbito local, com maior diversidade de campos temáticos e diversos arranjos institucionais participativos e deliberativos criados no campo de várias políticas públicas que se consolidaram em diversos lugares do país (BRASIL 2009).

Segundo Teixeira (2001), os anos 1990 também foram de intensa mobilização social devido ao anseio popular pela ética na política, o que culminou com o *impeachment* do primeiro presidente eleito diretamente após duas décadas de governos eleitos indiretamente. Ainda, em termos de mobilização da sociedade, também foi significativa a “Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida” que se constituiu em um espaço amplo e plural, trazendo grupos de matizes diversas com pouca visibilidade e que contou com grande apoio da mídia para uma ação voltada para “ideias-valores” de resgate de parcelas de cidadãos excluídos, criando uma espécie de “esfera social pública” (*idem*, p. 125).

A ação, que teve grande impacto sobre o governo acabou por criar o Conselho de Segurança Alimentar - CONSEA. É interessante observar que, nascido no bojo da sociedade civil, o Conselho foi dissolvido a partir da criação de uma ação do Estado, o Programa Comunidade Solidária durante o governo Fernando Henrique Cardoso, que formou outro conselho “tentando envolver a sociedade civil”, mas que não obteve êxito com organizações mais combativas como IBASE e FASE, entre outras” (*ibidem*). Posteriormente, em 2003, no primeiro ano do governo Lula o Governo Federal recriou o CONSEA (MACHADO, 2009, *et al*).

São significativas, entretanto, observações no que diz respeito aos percalços do princípio de uma política implementada após um longo período sem liberdades democráticas. Teixeira (2001, p. 137), aponta que a institucionalização dos espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil vivido na época mostrou-se complexa e conflitiva, partindo muitas vezes para a defesa de interesses “particularistas”, na busca de “recursos para projetos de cada um ou com retenção de informações” o que também foi dificultado por certa falta de capacidade dos conselheiros. Isto acabou gerando impasses e, deste modo, certa descrença da sociedade civil quanto à eficácia da participação.

No entanto, esse processo evoluiu de forma que na atualidade é inegável o papel das instituições participativas na implementação de políticas públicas no país. O Brasil vivenciou nas últimas décadas a ampliação das formas de organização e mobilização da sociedade civil (AVRITZER, 2009) integrando cidadãos e sociedade civil organizada em IPs, por meio de conselhos, conferências, audiências públicas, ouvidorias, mesas de negociação, plano plurianual participativo, comissões, consultas públicas, plano diretor entre outras, além dos Orçamentos Participativos, que ganharam

grande expressão em âmbito global nos últimos 25 anos, e têm sido considerados como uma IP com um desenho inovador.

A partir dos anos 2000 são emblemáticas as discussões a partir do Fórum Social Mundial surgido em Porto Alegre, onde foram realizadas várias de suas edições, e posteriormente em outras cidades do mundo. Os debates empreendidos a partir do Fórum deram novos contornos às discussões temáticas em uma perspectiva de discutir um modelo de globalização contra-hegemônico (SANTOS, 2004), tornando o FSM um espaço de reflexão e de debate democrático. Apesar da designação, é importante esclarecer que o Fórum não constitui-se como IP, mas tornou-se uma espécie de espaço global de discussão de interesses mais substantivos em torno da temática política.

O FSM tornou-se uma importante iniciativa global que partiu de um plano local como contraponto ao neoliberalismo e globalização fundados em princípios estritamente econômicos. O Fórum passou a destacar temáticas que abrangem questões sociais e políticas como a participação social, capitalismo e democracia, políticas públicas, economia solidária, meio ambiente, equidade social, direitos humanos, entre outros, sendo um espaço onde confluíram cidadãos, participantes da sociedade civil e movimentos sociais, além de representantes governamentais de várias partes do mundo (TEIXEIRA, 2001).

No plano setorial, no caso brasileiro, uma área que passou a ser destacada a partir de 2001, foi a política urbana a partir da sua regulamentação através do Estatuto da Cidade que previu o planejamento participativo nos Planos Diretores, assim como na gestão do orçamento, bandeiras desencadeadas pelos movimentos que pleiteavam há décadas maior participação na temática. Os planos diretores municipais, inclusive, preveem obrigatoriamente a realização de audiências públicas (AVRITZER, 2008), sendo obrigatórios em cidades com mais de 20.000 habitantes.

Cabe ainda mencionar o aumento de instituições participativas ligadas à temática urbana nos anos seguintes, o que segundo Brasil (2009) pode ser atribuído às “diretrizes normativas do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades”, além do próprio Estatuto, com a previsão do planejamento, acompanhamento e gestão serem efetivados de forma participativa (*idem*, p. 30).

Outra IP em destaque no contexto brasileiro são as Conferências, que têm um papel de grande importância ao “permitir que, dialogicamente, setores expressivos e organizados da sociedade brasileira apresentem a diversidade de interesses que

espelham a multiplicidade de posições e preferências em temas e questões específicas, de forma a se tomarem decisões que contribuam para aprimorar e desenvolver políticas específicas” (LOPES E PIRES, 2010, p. 567). Através de espaços plurais, nas conferências são levantadas as demandas da sociedade sobre questões pautadas pela sociedade que são levadas aos espaços de representação do Executivo e Legislativo, de forma a “ordenar políticas prioritárias para os ministérios e informar a agenda decisória ao Congresso Nacional” (*idem*, p. 566).

As conferências nacionais, arranjo que articula as três esferas de governo na maioria das temáticas, consolidam as instituições participativas no cenário político brasileiro nos anos 2000 com a tematização de várias áreas de políticas. Segundo Lopes e Pires (2010), no período de 1988 a 2009 ocorreram 80 conferências nacionais, sendo que 68% ocorreram durante os mandatos do presidente Lula, entre 2003 e 2010. Avritzer cita que as conferências se tornaram a mais abrangente política participativa no país, tendo nesse período a participação de 6,5% da população brasileira (AVRITZER, 2012). O autor destaca que as conferências são um tipo de IP que apresentam um “padrão de participação inclusiva” (*ibidem*, p.5) que está se expandindo do nível local, no caso do Brasil, para o plano nacional. O autor também destaca o forte componente deliberativo da Instituição Participativa.

Entretanto, o autor avalia no plano da efetividade das conferências que apesar de ser constatado sucesso na efetivação de deliberações, permanecem muitas lacunas que, na concepção do mesmo, requerem maior articulação entre “participação e gestão” (AVRITZER, 2012, p. 22).

Outra IP em destaque é a representação colegiada. No final da primeira década dos anos 2000, houve expressiva ampliação do número de conselhos vinculados ao Poder Executivo. Segundo determinados critérios, a partir dos anos 2000, dobrou-se o número de conselhos nacionais, sendo contabilizados, no entanto, 61 no nível federal com formatos e atribuições distintas. Por outro lado, esse número pode chegar a 109 dependendo do critério de classificação adotado que incluem desde a centralidade do conselho na política analisada, sua composição – se exclusiva da sociedade civil ou híbrida – e a origem da criação do conselho (LOPES E PIRES, 2010).

Na atualidade, algumas questões ligadas à temática da participação social no país são relevantes. Uma delas, na linha de manifestações e movimentos contestatórios, ocorreu em junho de 2013, quando o Brasil presenciou intensas

manifestações durante a Copa das Confederações - evento esportivo que antecedeu a Copa do Mundo de 2014 - algo que se integrou de certa forma a outras manifestações recentes em diversos países, sobretudo na Europa e em países árabes. Ricci e Arley (2014, p. 150-151) destacam que, apesar das manifestações no Brasil terem se iniciado a partir do aumento da passagem dos transportes públicos na cidade de São Paulo, elas se estenderam por várias partes do país, apresentando uma pauta múltipla que incluiu a crítica aos gastos com a Copa do Mundo e restrições que o evento impôs a partir da Lei Geral da Copa.

Algumas questões surgiram no plano dos direitos civis e sociais e também estiverem presentes enquanto causas das manifestações. Questões ligadas ao ambiente político foram destacadas como a corrupção, o anseio por mais transparência dos governantes, desejo de mudanças e principalmente contra o Projeto de Emenda Constitucional – PEC 37, que retirava prerrogativas do Ministério Público de investigação de casos envolvendo políticos e instituições públicas. Ou seja, houve uma multiplicidade de questões relatadas pelos autores, que foram elencadas a partir de pesquisa do IBOPE, durante as próprias manifestações sendo que, contra as instituições e governantes, foi expresso o conceito que tem se popularizado em várias partes do mundo como a “crise de representação moderna” (RICCI E ARLEY, 2014).

Havia também questões localizadas, ligadas às unidades da federação, como no caso de Minas Gerais, em relação à liminar obtida proibindo manifestações durante o torneio esportivo, assim como pautas relacionadas a questões locais. Os autores publicaram reivindicações editadas a partir de Belo Horizonte, com questões dirigidas aos três níveis de governo “sem identificação de autoria”, contudo, mas que foram “rapidamente disseminada nas redes sociais” (*idem*).

A sequência dos acontecimentos evidenciou um imediato cuidado de agentes políticos em atender parte das reivindicações como a derrubada da PEC 37 no Congresso, redução de tarifas do transporte público em várias cidades do país e pronunciamento da presidente Dilma quanto à proposição de plebiscito voltado para a convocação de um processo constituinte específico, visando uma reforma política, além de outros quatro pactos nacionais.

Quase um ano depois, a presidência da República edita o Decreto presidencial 8.243 de maio de 2014 que trata da participação social, o que pode ser associado à pauta de reivindicações. O primeiro artigo do decreto já destaca o objetivo

da política de participação social, “de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014). O decreto institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social. Posteriormente o decreto é sustado pelo Congresso, em outubro, sob alegações que a política feria esferas representativas diretamente escolhidas pelo voto (ver Quadro 3, as instituições participativas previstas no Decreto e suas respectivas definições).

Entre objetivos e diretrizes da PNPS estão a previsão da participação na formulação, execução, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas visando o aprimoramento da gestão, nominando IPs já existentes na infraestrutura participativa do país e fazendo menção ao ambiente virtual através das tecnologias de informação e comunicação, como a internet, como mais um mecanismo de interação entre Estado e sociedade civil. O decreto não altera a estrutura das instituições participativas constituídas, apesar de inovar nas instâncias existentes e vislumbrar o surgimento de outras formas de diálogo que possam vir a aperfeiçoar a ação complementar entre agentes públicos e atores sociais. Ao estabelecer diretrizes gerais para a política e instituir competências para os órgãos federais, a política nacional institucionaliza a participação social nos meandros da administração pública federal.

Para além da discussão envolvendo a temática da participação, o debate sobre a questão passou para a disputa no plano ideológico entre base governista e oposição, onde sobressaíram visões e concepções sobre democracia representativa e participativa, com acusações relativas à retirada de poder dos órgãos representativos, sobretudo o Parlamento, de um lado, sendo esse debate repercutido pelos grandes veículos de comunicação. Por outro lado, defensores do decreto partem para o debate público realizando, inclusive, manifesto encabeçado por juristas, acadêmicos, intelectuais e integrantes de movimentos sociais em favor da manutenção do decreto.

Segundo análise de Avritzer (2014), o decreto visa reforçar a institucionalidade de uma política já existente e exitosa na visão dos atores da sociedade civil, articulando mecanismos de representação e participação no desenho e gestão das políticas públicas. O autor ainda rememora as bases constitucionais da participação da sociedade civil na política que prevê o exercício do poder político por meio de representantes eleitos ou mesmo diretamente.

Outro aspecto a considerar que reforça uma política participativa mais robusta é a dificuldade da legitimação dos governos eleitos ao longo do tempo e a dificuldade de temas não contemplados majoritariamente serem pautados pelos mecanismos da democracia representativa, sobretudo no âmbito do legislativo, assim como a perda da identificação da população com os partidos políticos, fenômeno observado em todo o mundo. Observa-se, ainda, que nem sempre determinadas temáticas entram nas pautas de discussão, o que cria a necessidade das minorias assegurá-las por mecanismos judiciais. Nesse ponto, considera-se mais legítimo a sociedade civil conectar-se a essas temáticas através das instituições participativas que

**Quadro 3**  
**Instituições participativas previstas e sua definição no Decreto 8.243/2014**

Conselho de Políticas Públicas	Propicia o diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas
Comissão de Políticas Públicas	Objetiva promover o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico
Conferência Nacional	Instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público
Ouvidoria Pública Federal	Possibilita o controle e participação social responsável com vistas ao aprimoramento da gestão pública
Mesa de Diálogo	Objetiva promover debate e negociação entre os diversos setores da sociedade civil e do governo visando prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais
Fórum Interconselhos	Objetiva promover o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas visando à formulação de recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade
Audiência Pública	Mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais
Consulta Pública	Mecanismo participativo de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto
Ambiente virtual de Participação Social	Mecanismo de interação social e visa promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Fonte: Gonçalves, Brasil e Carneiro (2014)

aproximam o Estado e governo da sociedade e corrigir distorções, quando esta informa às instituições sua agenda de temas e prioridades. O autor reforça que o “que o Sistema Nacional de Participação faz é institucionalizar esta agenda reconhecendo que existe uma representação exercida pela sociedade civil” (AVRITZER, 2014).

Ao longo dos últimos tempos, percebe-se progressiva evolução e amadurecimento da participação social no Brasil, com avanços no decorrer das últimas décadas. A infraestrutura participativa consolidada no plano federal, com expansão a partir de 2003, ocorreu em consonância com o desenvolvimento da participação social nos governos subnacionais, em maior ou menor grau dentro do território brasileiro, encontrando-se relativamente consolidados nos demais entes federativos.

Ressalta-se, dessa forma, o percurso evidenciado nos governos locais, espaço privilegiado de participação e fortalecimento das instituições participativas a partir dos marcos legais das políticas sociais nos anos 1990. Nos anos 2000, com a ampliação da infraestrutura participativa no âmbito federal, esse processo prosseguiu com a tendência de expansão das IPs no âmbito local, ampliando tanto as temáticas quanto à quantidade de espaços institucionalizados de interlocução entre Estado e sociedade civil.

#### **4.2 A participação social em Belo Horizonte**

A partir dos anos 1990, houve crescente proliferação de instituições participativas nos governos locais (BRASIL, 2009), sendo que Belo Horizonte despontou como uma das cidades brasileiras com significativos avanços nesse quesito com a institucionalização da democracia participativa na gestão municipal.

A participação social tem sido um processo com avanços e mudanças na gestão pública ao incorporar novos atores do nível local que tem criado inovações na formulação e implementação de políticas públicas e tornando-se um “modelo da gestão pública local contemporânea na promoção do interesse coletivo” (MILANI, 2008, p. 554). A regulamentação de dispositivos constitucionais voltados para a participação na formulação, gestão e controle de políticas públicas foi apontando gradativamente rumos que consolidaram as práticas participativas nas cidades.

Embora o governo central não incentivasse a participação nos anos 1990, a legislação social produzida a partir de mobilizações dos atores coletivos na sequência

da criação de conselhos (Quadro 1) apontava para o cenário mais inclusivo com a institucionalização da participação, até mesmo porque a criação de conselhos nas esferas subnacionais era condição para o repasse de recursos federais. Dessa forma Belo Horizonte, dentre outras cidades governadas por coalizões democrático-populares, avançou ao longo dos anos 1990 no campo da participação social e nas políticas públicas, com inovações democráticas ao incorporar outros mecanismos participativos como o OP, entre outras.

No plano local, algumas ações precederam o nível nacional (LOPES e PIRES, 2010). Isso aconteceu em Belo Horizonte, por exemplo, com a I Conferência Municipal de Assistência Social, que será abordada mais adiante, assim como alguns arranjos participativos voltados para políticas setoriais que despontaram antes da Constituição Federal de 1988, como no caso das políticas ambiental e saúde. Algumas políticas, que já dispunham de um desenho participativo anterior à regulamentação constitucional, entretanto, possuíam formatos e competências distintas das atuais, o que requereu avanços.

O Conselho Municipal do Meio Ambiente, por exemplo, criado na década de 1980, assim como o Conselho Deliberativo de Patrimônio Cultural, instituído em 1984, não funcionavam de forma sistemática sendo que, este último, tinha seus membros indicados pelo prefeito. A nova configuração das instituições participativas possibilitou, no caso dos conselhos, que contribuíssem com inovações institucionais, como no caso da política de patrimônio (BRASIL, 2009; ANDRADE, 2008).

Assim Belo Horizonte, iniciou a organização da infraestrutura participativa que vem sendo consolidada nas últimas décadas, tendo reconhecimento nacional e internacional no cenário das políticas públicas. A participação tem se firmado ao longo do tempo, através de conselhos, conferências, planos diretores, fóruns, participação no orçamento, audiências públicas, além de outras IPs. Gradativamente a cidade foi incorporando novas temáticas e outras modalidades de instituições participativas, sendo que daremos aqui destaque a alguns conselhos de políticas públicas, conferências e a experiência do Orçamento Participativo.

O processo de institucionalização da participação em Belo Horizonte ocorre a partir da segunda eleição direta nas capitais, após o fim do período militar, sendo intensificado nos governos seguintes.

Na gestão do prefeito Eduardo Azeredo, no início dos anos 1990, é criado o Conselho de Saúde, um dos primeiros do país após a legislação nacional, conforme evidenciado no Quadro 4, que relaciona os conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte e o ano da sua criação. Um destaque interessante nesse período foi a eleição de um membro da sociedade civil para a presidência do conselho (Avritzer, 2008). Também nessa gestão foram criados dois novos conselhos, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Municipal do Idoso.

Outro fato a ser destacado, segundo Somarriba e Dulci (1995, *apud* FROTA, 2013), o governo Pimenta da Veiga e Azeredo, no início dos anos 1990, adotou uma medida para ampliar a participação em Belo Horizonte com a criação do PROPAR - Programa Participativo de Obras Prioritárias que, apesar de não ser deliberativo, favorecia a manifestação da população quanto à vocalização ao prefeito sobre as obras consideradas importantes para a população. Segundo os autores, houve períodos de descontinuidade nesse processo, e a identificação de relações clientelistas, o que não ia de acordo com os movimentos de luta e de organização social do segmento. Isto fez com que um dos partidos que apoiou o governo na época, o PCdoB, retirasse seu apoio ao governo dois anos após a eleição.

A participação social ganhou impulso no governo seguinte, a partir de 1993, com a eleição de Patrus Ananias da Frente BH Popular<sup>28</sup> que implementou um modelo de governança democrática que integra cidadãos e “a sociedade civil organizada no planejamento, execução e fiscalização de políticas públicas” (NABUCO, *et al* 2009, p. 140). O período foi marcado pela organização de vários segmentos, sobretudo no campo das políticas sociais, sendo que a participação passou a abranger áreas que até então não possuíam maior interlocução do governo municipal com a sociedade.

Um aspecto favorável pode ser atribuído ao fato que, em Belo Horizonte, a participação social está prevista na Lei Orgânica do Município sendo que sua institucionalização contou com a atuação do prefeito, eleito após a edição da lei, e que teve, enquanto vereador, um papel fundamental no processo da formulação da legislação na relatoria no processo (FROTA, 2013).

Graças à legislação aprovada nos anos anteriores, fruto das mobilizações

---

<sup>28</sup> Coalizão partidária vencedora das eleições para o Executivo municipal em 1992, que conduziu Patrus Ananias ao cargo de prefeito de Belo Horizonte e Célio de Castro como vice-prefeito. A coligação foi formada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Verde (PV).

## Quadro 4

**Conselhos de Políticas Públicas de Belo Horizonte**

<b>Ord.</b>	<b>Conselho</b>	<b>Ano Criação</b>
1	Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de BH	1984
2	Conselho Municipal do Meio Ambiente	1984
3	Conselho Municipal de Saúde	1990
4	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	1991
5	Conselho Municipal do Idoso	1992
6	Conselho Municipal de Habitação	1994
7	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência	1995
8	Conselho Municipal de Política Urbana	1995
9	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	1995
10	Conselho Municipal de Assistência Social	1996
11	Conselho Municipal de Turismo de Belo Horizonte	1997
12	Conselho Municipal da Juventude	1998
13	Conselho Municipal de Educação	1998
14	Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor	1998
15	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	1999
16	Conselho de Alimentação Escolar	2000
17	Conselho Municipal de Saneamento	2001
18	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de BH	2003
19	Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Belo Horizonte <sup>29</sup>	2004
20	Conselho Municipal de Cultura de Belo Horizonte	2008
21	Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial	2010
22	Conselho Municipal de Política de Esportes de Belo Horizonte	2011
23	Conselho Municipal do Auxílio de Transporte Escolar	2011
24	Conselho Municipal de Mobilidade Urbana	2013

Fonte: elaboração própria, adaptado de Belo Horizonte (2015a).

populares em favor das políticas sociais, foram intensificadas a implementação de IPs na cidade, sido criados conselhos setoriais nas áreas urbana e social (Quadro 4), sendo que, conforme já mencionado, a Assistência Social, não cumpriria uma das condições para o recebimento de recursos federais. Além do conselho, as outras exigências são a

<sup>29</sup> Designado originariamente como Conselho Municipal Antidrogas, nome alterado em 2011.

existência do Plano Municipal e criação do Fundo Municipal.

Em Belo Horizonte também se efetivaram outros mecanismos de participação social essenciais para a formulação de diretrizes gerais das políticas além do conjunto de conselhos elencados no Quadro 4. O Quadro 5 reúne outros órgãos colegiados (fóruns, comitês, comissões), sendo que alguns espaços participativos existem de forma descentralizada por meio de canais de participação vinculados às políticas sociais e urbanas (por meios de grupos de trabalho), o que é passível de ser evidenciado com maior destaque no nível local.

O governo local apresenta uma ampla rede de instâncias de participação nas políticas urbano-ambientais, com características, objetivos, alcances e escalas distintas e complementares. Este conjunto atualmente inclui os conselhos municipais e as conferências temáticas nos diferentes campos das políticas urbanas, o orçamento participativo, as instâncias de participação com o foco mais localizado como os conselhos regionais e, ainda, alguns arranjos específicos na implementação dos programas urbanos, como as comissões e grupos de referência. (BRASIL, 2009, p. 31).

Outra IP que ganhou destaque na cidade, fundamental para as políticas, são as conferências, cujas temáticas foram incorporadas gradativamente no cenário das discussões públicas ampliadas com a sociedade, sendo que algumas dessas temáticas se consolidaram com maior tradição participativa. No caso da política socioassistencial, por exemplo, mencionada anteriormente, a I Conferência Municipal da Assistência Social de Belo Horizonte, em 1995, contou com grande mobilização popular, tendo acontecido de forma articulada com o Fórum Municipal da Assistência Social. O papel da gestão municipal foi fundamental para a estruturação da política em construção no município e a formação do conselho em 1996, o que fez com que a cidade realizasse uma conferência a mais que a esfera federal (FARIA e CUNHA, 2014).

Na década de 1990 também ocorreram conferências municipais voltadas para as políticas urbanas (*idem*) que alcançaram expressivo reconhecimento pela metodologia adotada. Milani (2008), ao referenciar experiências participativas em cidades latino-americanas e europeias, destaca os aspectos deliberativos do planejamento urbano em Belo Horizonte, que engloba “reuniões de informação, conferências temáticas e regionais, oficina de capacitação dos delegados e a Conferência Municipal de Política Urbana” (MILANI, 2008, p. 568). O autor observa que o planejamento urbano na cidade “ajuda a romper com dois traços distintivos

## Quadro 5

**Outras Instâncias colegiadas de Belo Horizonte<sup>30</sup>**

<b>Ord.</b>	<b>Instâncias Colegiadas</b>	<b>Quantidade</b>
1	Comissão Consultiva de Licenciamento	1
2	Comissão de Acompanhamento da Operação Urbana do Isidoro	1
3	Comissão de Acompanhamento e Gestão do Programa "Declaração da Pampulha Patrimônio da Humanidade"	1
4	Comissão Municipal de Acompanhamento e Avaliação do Programa Prefeito Amigo da Criança	1
5	Comissão Municipal de Emprego de Belo Horizonte	1
6	Comissão Municipal de Incentivo à Cultura	1
7	Comissão Paritária da Feira de Artes, Artes. e Produt. de Variedades de BH	1
8	Comissão Paritária que acompanhará a implantação e o funcionamento dos novos sistemas BRT e serviços especiais de transporte coletivo	1
9	Com. Permanente Apoio Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde	1
10	Comitê de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua	1
11	Comitê Executivo do Programa BH Negócios	1
12	Comitê Gestor do Prog. Certificação em Promoção da Igualdade Racial	1
13	Comitê Gestor Municipal de Políticas de Erradicação do sub-registro civil de nascimento e ampliação do acesso à documentação básica	1
14	Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Ecoeficiência	1
15	Conselho Administrativo de Recursos Tributários do Município	1
16	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	1
17	Fórum da Área de Diretrizes Especiais da Cidade Jardim	1
18	Fórum da Área de Diretrizes Especiais da Pampulha	1
19	Fórum Municipal de Assuntos Estratégicos de Belo Horizonte	1
20	Grupo de Trabalho Intersetorial do Programa Saúde na Escola	1
21	Fórum de População de Rua	1
22	Fórum Municipal Lixo e Cidadania	1
21	Comissão Regional de Assistência Social – CORAS <sup>31</sup>	9
22	Comissão Regional de Transporte e Trânsito do Município de BH	9
<b>Total</b>		<b>40</b>

Fonte: elaboração própria, adaptado de Belo Horizonte (2015a).

<sup>30</sup> Inseridos neste quadro o **Fórum de População de Rua** e **Fórum Municipal Lixo e Cidadania** que não constam na lista on-line publicada pela PBH, sendo instâncias participativas com importante papel para segmentos que tem construído a história de inclusão social de parcela importante da sociedade.

<sup>31</sup> Áreas como a Assistência Social, Saúde e Transporte, funcionam com comissões locais, distritais e regionais possuindo uma estrutura participativa que contempla desde bases locais até o nível municipal.

tradicionais da gestão pública local: a segmentação e a verticalidade” (*idem*), sendo significativa a arquitetura de participação que a política assume no município.

Vale destacar que a instituição do Conselho Municipal de Política Urbana contou com a participação de diversos segmentos sociais na elaboração do Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, “antecipando diretrizes de gestão urbana democrática do Estatuto da Cidade” (BRASIL, 2009, p. 32). As temáticas ligadas à política urbana apresentam-se por vezes bastante conflitivas e expressam de forma clara interesses de segmentos econômicos específicos, o que tornou o processo de instauração da I Conferência Municipal de Política Urbana e seus desdobramentos mais complexos (TORRE, 2008).

O Quadro 6, em seguida, apresenta algumas das conferências realizadas no município nas últimas décadas, havendo tanto conferências municipais quanto as conectadas ao contexto das conferências nacionais. Não foi possível obter dados mais precisos e completos sobre a totalidade de conferências que o município participou ao longo dos anos, pois na fonte consultada, o portal da Prefeitura de Belo Horizonte, não há sistematização dos dados sobre as conferências municipais próprias e conferências nacionais com a etapa municipal especificada. É perceptível que grande parte das conferências realizadas no município são constituídas como etapas das conferências nacionais, mas em alguns casos consistem em conferências realizadas por iniciativa do próprio município, deflagradas a partir do governo Patrus Ananias.

Outra instituição participativa que alcançou singular relevância na cidade foi o Orçamento Participativo, poucos anos após a experiência de Porto Alegre tornar-se referência nacional e internacional. No início o OP de Belo Horizonte experimentou um modelo não muito diferente em relação à experiência exitosa da capital gaúcha, sendo construído "de baixo para cima" com a integração da sociedade civil e apoio da classe política identificada com a esquerda, que contribuíram para impulsionar a ação. Isto permitiu a sustentação da proposta do orçamento nos primeiros anos “quando a participação não era tão alta” (AVRITZER, 2008).

Vale notar que, segundo o autor, a formação de movimentos comunitários fortes em Belo Horizonte é posterior à sua formação em Porto Alegre e ocorreu apenas no arrefecimento da repressão em meados dos anos 1970. Essa questão apresenta-se controversa, conforme referenciado em Somarriba (2004) que apresenta as origens dos movimentos reivindicativos urbanos poucas décadas após a inauguração da

## Quadro 6

**Conferências realizadas no município<sup>32</sup>**

<b>Temática das conferências</b>	<b>Conferências realizadas</b>
Conferência de Saúde	12
Conferência de Assistência Social	10
Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente	7
Conferência de Habitação	7
Conferência de Educação	6
Conferência Cidade de Belo Horizonte	5
Conferência de Política Urbana <sup>33</sup>	4
Conferência da Juventude	4
Conferência de Meio Ambiente	4
Conferência de Promoção da Igualdade Racial	3
Conferência de Cultura	3
Conferência dos Direitos das Pessoas com Deficiência	3
Conferência de Políticas para Mulheres	3
Conferência de Políticas sobre Drogas	1
Conferência de Defesa Civil	1

Fonte: portal da PBH, elaboração própria, adaptada de Belo Horizonte (2014d ; 2015b).

capital mineira, na luta por melhorias no abastecimento de água, expansão da rede elétrica e no transporte que na época ocorria por meio de bondes. Segundo a autora, nos anos 1930 houve movimentos políticos, na “tentativa de organização das bases populares (...) contribuíram para mobilizar moradores de bairros, vilas e favelas em torno de suas carências urbanas” (SOMARRIBA, 2004, p. 47).

Como o período do governo militar provocou a desmobilização das forças sociais, a criação do OP em Belo Horizonte contou certo ceticismo a princípio, por não haver o conselho do OP na cidade. Mesmo assim, o modelo foi “amplamente exitoso em Belo Horizonte no que diz respeito tanto à participação quanto aos seus

<sup>32</sup> O Quadro contém dados parciais, obtidos no portal da PBH, como esboço de mapeamento, relacionando as conferências realizadas no município nas principais políticas. As informações se encontram dispersas, sem sistematização prévia o que dificultou um levantamento mais preciso por também não haver distinção das conferências ocorridas na cidade por iniciativa do município das conectadas às conferências convocadas pelo Governo Federal. Não foi possível obter dados pelas Secretarias de Governo ou Planejamento, uma vez que o acompanhamento das conferências ocorre no âmbito das secretarias temáticas. Outro fato a observar é o número de conferências nacionais ocorridas nos anos 1990 e a dimensão que alcançaram na década seguinte.

<sup>33</sup> Incluída a IV Conferência de Política Urbana que se estendeu por diversos meses em 2014, com impasses amplamente divulgados pela imprensa. Esta é uma conferência que ocorre apenas no âmbito municipal.

aspectos distributivos” (PIRES, 2007, *in* AVRITZER, 2008), o que fez com que a estratégia do OP fosse reconhecida como uma das IPs mais democratizantes nas relações entre o poder público e sociedade.

Nos primeiros anos, de 1993 a 1997 foi implementado em Belo Horizonte o OP Regional com um recorte que considerava a divisão administrativa da cidade em nove regiões administrativas e periodicidade anual, passando a ser bianual a partir de 1998 (BELO HORIZONTE, 2006). Aspectos como a inclusão política e inversão de prioridades, que levou decisões orçamentárias e contemplou todos os bairros, inclusive a periferia, ganharam relevância assim como o desenho e metodologia em etapas sucessivas. No desenho previsto, algumas pessoas eram eleitas como delegados para prosseguir nas etapas seguintes (AZEVEDO e GOMES, 2008)<sup>34</sup>.

Em 1996, ainda na gestão da Frente BH Popular que implementou a política, o orçamento participativo ganhou uma nova modalidade com inovações institucionais através do OP Habitação (PORTO DE OLIVEIRA, 2013, p. 66), o que foi um avanço por consagrar o que a prática demonstrou: a carência habitacional no município e a necessidade da temática da habitação ocupar espaço na agenda política. A nova modalidade favoreceu investimentos para a finalidade habitacional, ao mesmo tempo em que liberou recursos do OP regional para outras finalidades, também relevantes.

Deve-se destacar que o grau de participação, alcançado com as comissões regionais do OP instauradas, contribuíram para o arranjo participativo municipal mais amplo. As Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo – COMFORÇAs atuavam com a atribuição de “acompanhar e controlar a execução das obras aprovadas através do OP no que diz respeito ao cumprimento dos prazos, dos escopos definidos e dos recursos envolvidos” (NABUCO, *et al* 2009, p. 11). Os delegados participantes do COMFORÇA são eleitos entre os participantes de cada região envolvidos com o processo participativo no nível local sem a interferência do poder público (CABANNES, 2014).

---

<sup>34</sup> Em pesquisa desenvolvida para o *International Institute for Environment and Development*, realizada em 20 cidades em quase todos os continentes que implementaram o OP, Yves Cabannes aponta Belo Horizonte como um dos sistemas mais elaborados, adotando três modalidades de OPs (OP Regional, OP Habitação e OP Digital), sendo que os dois primeiros foram implementados na gestão Patrus e o OP digital do governo Pimentel. Além disso, destaca que a experiência em Belo Horizonte ajudou a estruturar e fortalecer organizações comunitárias (CABANNES, 2014, p. 13 e 31). Na verdade, esse processo de estruturação dessas modalidades do OP foi construído ao longo de quase 15 anos, conforme referido brevemente nesse capítulo, e hoje conta com mais de 20 anos de percurso no município.

O governo seguinte prosseguiu na linha identificada com a política democrática popular, com dois mandados seguidos do prefeito Célio de Castro. No período foram instituídos vários conselhos (CUNHA, 2009), e a cidade prosseguiu na linha da institucionalização da participação.

No ano 2000 uma significativa inovação foi implementada no Orçamento Participativo na cidade com a adoção do IQVU - Índice de Qualidade de Vida Urbana como critério de distribuição de recursos nas diversas regiões da cidade (BRASIL, 2009) que assegurou a priorização dos investimentos a segmentos menos favorecidos através do uso do referido indicador (PORTO DE OLIVEIRA, 2013) que conta com 11 variáveis relacionadas principalmente à oferta de bens e serviços na região. Isso assegurou, dessa forma, a “distribuição de recursos na proporção direta da população e inversa do IQVU, levando a que áreas mais populosas e de menor IQVU sejam beneficiárias de maiores recursos” (BELO HORIZONTE, 2007a).

O governo do prefeito foi interrompido antes de cumprir dois anos do segundo mandato por problemas de saúde, levando o vice-prefeito a assumir a gestão municipal. A partir de novembro de 2002, o prefeito Fernando Pimentel passou a governar o município e ao finalizar o mandato foi eleito para o período de 2005/2008, quando prosseguiu a estruturação de novos conselhos, indicados no Quadro 4.

A participação social no município ganhou espaço em outras áreas, além das políticas setoriais tradicionais, abrangendo também intervenções em vilas e favelas na cidade, revitalização urbana do centro de Belo Horizonte e alcançando projetos específicos como a construção dos shoppings populares e a retirada dos vendedores ambulantes das ruas de forma negociada, transporte/trânsito e combate ao transporte clandestino, gestão do lixo urbano com inclusão social, entre outras, sobretudo na gestão do orçamento (NABUCO, *et al* 2009; NEVES e JAYME, 2008).

O Orçamento Participativo é reconhecido como instituição que possibilita inovações, adotadas nos biênios 2003/2004 e 2005/2006, quanto aos critérios para destinação de recursos, que registraram resultados com o maior volume de investimentos voltado para as regiões com maior incidência da pobreza e vulnerabilidade social, as “Áreas Prioritárias para Inclusão Urbana e Social” (BELO HORIZONTE, 2006, p. 125-126), conforme destacado no relatório de 2006 dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, o que valorizou a participação no processo de pessoas de regiões mais pobres.

Em 2006 Belo Horizonte havia sido escolhida como cidade-piloto para implementação do projeto de monitoramento e contextualização dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UM-Habitat), em parceria com o Ministério da Cidades, com base “em sua experiência com a participação popular, o apoio e a legitimação das práticas de organização e controle social” (BELO HORIZONTE, 2006).

Em 2006 também foi criada na cidade outra inovação na gestão participativa do orçamento através do OP Digital, terceira modalidade implementada na cidade, que teve o objetivo de buscar a adesão da “classe média e os jovens no processo do OP e fomentar a inclusão digital” (PORTO DE OLIVEIRA, 2013, p. 67). Outro aspecto a considerar é que as obras definidas para a votação popular iam além do recorte do interesse de uma região específica, abrangendo um âmbito regional ampliado e um olhar para necessidades da cidade como um todo, promovendo obras estruturantes para o município de forma mais abrangente (OIDP, 2007).

O OP-Digital ocorre de forma distinta das demais modalidades de OPs, não contemplando, desta forma, o processo deliberativo pela via discursiva (BRASIL, 2009, p. 32). É importante, contudo relatar o reconhecimento internacional da experiência e o grande poder de mobilização de participantes, o que fez com que o OP Digital tenha sido premiado como “boa prática” pela OIDP, uma das redes internacionais que Belo Horizonte integra (e será abordada no próximo capítulo).

O governo seguinte, liderado por Márcio Lacerda filiado ao PSB - Partido Socialista Brasileiro, conta com dois momentos. O primeiro mandato (2009 – 2012) com participação do Partido dos Trabalhadores - PT na coalizão partidária, e o segundo (2013, com previsão até 2016) sem a participação do PT e de outros partidos da coalizão anterior que implantaram a infraestrutura participativa em Belo Horizonte.

Prosseguiu no período a criação de quatro novos conselhos, prosseguimento na realização de conferências, sendo que somente no ano de 2013 foram realizadas sete no total, além da manutenção do Orçamento Participativo. Percebe-se no período o destaque para um aspecto normatizador da participação social na cidade, como evidenciado a partir da criação da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada em 2011 (BELO HORIZONTE, 2010d) com a “finalidade de planejar e coordenar a implantação das políticas de participação popular no Município”, fomentando a participação cidadã nos processos na “tomada de decisão, na definição de

metas e objetivos, na resolução de problemas e no acesso às informações da Administração Pública”<sup>35</sup>.

Da mesma forma, prosseguindo na linha normativa, em novembro de 2011, o governo edita o Decreto nº 14.639, com alterações através do decreto nº 14.940, que “Institui normas gerais mínimas de funcionamento para os Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Belo Horizonte”.

Na gestão do prefeito Lacerda também foi experimentado em 2011/2012 um novo mecanismo denominado PPR – Planejamento Participativo Regionalizado que incorpora o conceito de planejamento de médio e longo prazo com participação social. Por meio de informações obtidas no portal da PBH, pois ainda há pouco material analítico sobre a experiência, essa é uma ação que teve a proposta de tomar como referência 40 Territórios de Gestão Compartilhada para a realização do PPR. Os territórios contemplam o agrupamento de bairros de cada uma das nove regionais administrativas da cidade, adotando critérios que apontem certa homogeneidade, semelhante ao processo realizado por meio das Unidades de Planejamento do Orçamento Participativo, que levam em conta os aspectos socioeconômicos locais.

O PPR foi iniciado a partir de uma “escuta” sistemática de demandas apresentadas pela população, trazendo a visão e propostas do cidadão para serem incorporadas ao planejamento estratégico empreendido pela gestão municipal, o “BH 2030”. O objetivo com esse processo é conhecer cada regional para buscar, de forma conjunta a partir do “processo de escuta”, alternativas para o desenvolvimento no médio e longo prazo de cada região da cidade, (ABREU, *et al*, 2012).

De forma mais específica, são apontados como objetivos do PPR: a) planejar a cidade de forma territorializada, a partir das contribuições da sociedade; b) renovar o processo participativo e atrair novos segmentos da sociedade; c) estimular o trabalho intersetorial e compartilhado com a sociedade entre as várias áreas da PBH. No processo são estabelecidos ciclos de oficinas de âmbito microrregional, regional e municipal, incluindo o diálogo direto com gestores das secretarias regionais e temáticas.

Ao final do processo foram identificadas 2500 propostas em toda a

---

<sup>35</sup>De acordo com o portal da PBH, que abriga uma página destinada à temática da participação social e acompanhamento das ações de IPs no município, a noção de Gestão Compartilhada, trazida no governo Lacerda, refere-se a uma “maneira de ampliar o diálogo com a sociedade na hora de governar a cidade”, como forma de fortalecer a Gestão e “incentivar a mobilização social, promover a capacitação dos representantes das instâncias de participação, criar novos espaços de diálogos, ampliar a cooperação institucional e proporcionar maior transparência e acesso às informações das ações do governo”.

cidade voltadas para melhorias das condições sociais, econômicas, urbanas, envolvendo as diversas políticas públicas. Na etapa seguinte, o relatório com as propostas e sugestões foram encaminhadas às secretarias regionais e temáticas visando a incorporar as demandas sociais ao PPAG (Plano Plurianual de Ação Governamental) para o período 2014/2017 (BELO HORIZONTE, 2013b) para assegurar que as propostas estivessem articuladas com o planejamento municipal de médio prazo e pudessem convergir com as modalidades do Orçamento Participativo da capital.

Apesar da experiência do PPR ainda não dispor de sistematização que permita uma análise mais abrangente, vale mencionar que a experiência despertou o interesse da CEPAL, sendo apresentada em Santiago do Chile em duas oportunidades através de um seminário em 2013 e posteriormente em curso ocorrido em 2014 promovido também pela CEPAL e governo da Coréia do Sul, onde foram relatados diversos casos de participação no planejamento em cidades de países latinoamericanos.

Essa breve apresentação do processo ocorrido em Belo Horizonte, visou demonstrar o teor de inovações potencializado a partir do nível local como um espaço privilegiado para a “experimentação democrática” e a expansão das modalidades e número de instituições participativas. Em 2007, foram identificados mais de 80 Conselhos e Comissões de âmbito municipal, regional ou local, com caráter geral, temático ou setorial (BELO HORIZONTE, 2007a) sendo que essa rede participativa tem papel relevante no controle e proposição de iniciativas nas políticas locais. Em 2015, segundo dados do portal da PBH, esse número é bem superior, uma vez que constam 24 Conselhos de Políticas Públicas, como indicado no Quadro 4, e o registro de pelo menos 38 unidades colegiadas como Comitês, Comissões, Grupos de Trabalho, Fóruns, indicados no Quadro 5, que incluem comissões regionais de políticas específicas. No caso da política de Assistência Social, há comissões Locais e Regionais que seguem a lógica das 81 Unidades de Planejamento – UPs, que são subdivisões territoriais das 41 sub-regiões das regiões da cidade (AZEVEDO e GOMES, 2008). Assim, o número de instâncias colegiadas é bastante superior às identificadas.

É importante mencionar que a sequência de governos com projeto político de valorização dos processos participativos ao longo dos anos 1990 e 2000 não rompeu com o modelo de participação construído (CUNHA, 2009), dando prosseguimento às políticas que integram a sociedade civil em decisões, o que contribuiu para consolidar a rede de participação instaurada na cidade.

## 5 BELO HORIZONTE E AS REDES INTERNACIONAIS DE CIDADES

### 5.1 Belo Horizonte no cenário internacional

Belo Horizonte é uma das cidades brasileiras que tem obtido reconhecimento internacional pelo desenvolvimento de políticas públicas em diversas áreas, inclusive em relação à participação social, mas também pela realização de grandes eventos internacionais nos segmentos esportivo, cultural, acadêmico e turismo de negócios, entre outros, que contribuem para a internacionalização da cidade.

A Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais – SMARI, vinculada à pasta do Desenvolvimento, desempenha o papel de liderar o processo de internacionalização de Belo Horizonte, tendo sido criada enquanto secretaria na estrutura da PBH em 2005. Anteriormente a esse período, a temática vinculada às relações internacionais ocupou status distintos na estrutura da municipalidade, tendo entrado na agenda da PBH durante o governo Patrus Ananias (PERPÉTUO, 2010). As competências ligadas à temática da internacionalização da cidade estavam ligadas em 1995 à Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários e posteriormente, em 1997, foram incorporadas à Secretaria Municipal de Indústria e Comércio. Em 2001, foi criada a Gerência de Relações Internacionais, passando assim a fazer parte da estrutura oficial do município vinculada à Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral (*idem*).

A partir daí, a Prefeitura de Belo Horizonte tem ampliado sua ação na esfera internacional, acompanhando as mudanças que têm sido verificadas na área com a importância crescente do papel dos governos locais como atores da cooperação além da busca de projeção internacional das cidades visando “captar oportunidades, recursos, na busca de experiências e conhecimentos” (LOSADA, 2009, p. 7).

No plano institucional, a diplomacia entre cidades inicialmente adotou o modelo mais usual da época, o irmanamento entre municípios ou “cidades irmãs”. Em Belo Horizonte essa modalidade ocorre desde a década de 1960, através do acordo bilateral com a cidade de Austin, Estados Unidos em 1965 e com Luanda, Angola, em 1968. Na atualidade são 16 cidades com as quais Belo Horizonte mantém relações de irmanamento em quase todos os continentes. Algumas das cidades são Newark e Fort

Lauderdale/Estados Unidos, Tegucigalpa/Honduras, Havana/Cuba, Nanjing/China, Minsk/Bielorússia, Porto/Portugal, Granada/Espanha e Lagos/Nigéria, entre outras. Essa modalidade de integração entre cidades é estabelecida com o objetivo de ampliar o intercâmbio, promover a troca de informações e a ampliação de relações comerciais. Entretanto, a política de irmanamento não é, desde a década de 1990, a modalidade prioritária nas relações de cooperação entre as cidades que atualmente preferem acordos mais objetivos “com temas e prazos estabelecidos e com planos de trabalho detalhados e consensuados entre as partes”, (PERPÉTUO, 2010, p. 64). Ganhou espaço nas últimas décadas as práticas de cooperação descentralizada onde as cidades assumem o papel protagonista por meio de ações específicas, geralmente de interesse entre as partes.

No âmbito da cooperação descentralizada o estabelecimento de relações bilaterais em determinados momentos prioriza temas específicos, como ocorreu em 2009, em uma relação estabelecida entre Belo Horizonte e Stuttgart (Alemanha) que buscou o estabelecimento de condições de cooperação favoráveis a ambas as cidades, “através da promoção de atividades conjuntas e intercâmbios de experiências em diversas áreas de governo, com foco na temática mobilidade urbana e desenvolvimento do sistema de transporte” (BELO HORIZONTE, 2010b).

As ações de internacionalização também abrangem atividades comemorativas, como ocorreu a partir da realização de diversos eventos dentro da programação das atividades do Ano da França no Brasil, que incluiu ações culturais em festivais internacionais de dança e arte negra do município. Houve também diversos workshops com destaque para o Workshop de Capacitação de Gestores de Cooperação Descentralizada e Federativa Franco-brasileira, promovido pela *Cités Unies France* em parceria com a PBH, que visou ampliar a cooperação entre Brasil e França por meio da capacitação de gestores com vistas à formação de projetos de cooperação descentralizada (BELO HORIZONTE, 2010b).

Percebe-se uma evolução na coordenação das ações, como demonstrado no processo de cooperação que uniu seis cidades brasileiras de diferentes Unidades da Federação, entre elas Belo Horizonte, e seis cidades de Moçambique em projeto financiado pela União Europeia, com apoio do governo da Noruega e do programa mundial *Cities Alliance* visando ações na área de política urbana. Belo Horizonte teve como foco da cooperação a capital do país, Maputo, através de projetos de política urbana, urbanização e regularização em assentamentos informais. Algumas das

experiências de Belo Horizonte apresentadas em Moçambique focalizaram temas como Gestão Territorial, Gestão e Orçamento Participativo e Cadastro Inclusivo (BELO HORIZONTE, 2013a).

A abrangência e maior relevância da cooperação descentralizada e do papel dos governos locais atuando no espaço da diplomacia das cidades demonstra o significado dessa experiência e é um interessante exemplo de ação articulada, multiatorial e multinível envolvendo atores públicos de distintas esferas governamentais e sociedade civil.

Isto ocorreu mais recentemente, quando Belo Horizonte contribuiu para o desenvolvimento de ações de apoio às regiões afetadas pelo terremoto no Haiti em 2010, o que se enquadra na modalidade de cooperação descentralizada do eixo Sul-Sul (ALLAS, 2014a). Em 2012, a Prefeitura de Belo Horizonte realizou missões de cooperação técnica com fins humanitários por meio de ações desenvolvidas no país caribenho em parceria com a ONG Viva Rio (BELO HORIZONTE, 2012a). O objetivo foi o suporte técnico em questões relacionadas à circulação e trânsito na capital Porto Príncipe como parte das ações de reconstrução do país.

Além disso, a PBH também atuou na formação de jovens lideranças, juntamente com os municípios de Contagem, Betim e o governo do Estado de Minas Gerais (BELO HORIZONTE, 2014a). Os jovens estudantes haitianos participaram de um programa de qualificação que recebeu estudantes universitários que se formaram em cursos de graduação no Centro Universitário Izabela Hendrix. Além da formação universitária, inserido em um programa da própria universidade, os estudantes puderam discutir questões relacionadas à gestão de políticas públicas com a participação de profissionais da Fundação João Pinheiro.

Outras ações focalizaram o enfrentamento à violência contra mulheres e crianças no país, através do Consórcio Mulheres das Gerais com sede em Belo Horizonte, mas que também envolve os municípios de Contagem, Betim e Sabará (BELO HORIZONTE, 2012b). O consórcio se instalou em Minas Gerais e em outras Unidades da Federação, contando com o apoio da Universidade *British Columbia* do Canadá, financiado pela Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA) além do governo central brasileiro, por meio do Ministério das Cidades.

Essas são algumas das ações, entre outras, que seguem as tendências atuais da cooperação a partir do nível local. Em síntese, Belo Horizonte tem optado pelo

caminho da internacionalização, adotando várias estratégias, através de seis eixos de ações (BELO HORIZONTE, 2010b):

- a) qualificação permanente de autoridades e do corpo técnico da PBH;
- b) consolidação da cidade como referência internacional em boas práticas;
- c) melhoria do ambiente local para o desenvolvimento de negócios e criação de uma cultura de exportação;
- d) consolidação de Belo Horizonte como destino turístico internacional;
- e) preparação da cidade para receber os grandes eventos esportivos (além da Copa das Confederações e Copa do Mundo que aconteceram em 2013 e 2014, também modalidades dos Jogos Olímpicos de 2016 que serão realizadas na cidade);
- f) atração de investimentos.

Atualmente, a PBH tem ampliado a internacionalização da cidade através da criação de novos canais de cooperação entre a União Europeia e América Latina através do Projeto AL-LAs–Aliança Euro-Latino-americana<sup>36</sup> de cooperação entre cidades (BELO HORIZONTE, 2014b; BELO HORIZONTE, 2014c). O projeto visa a melhoria das políticas públicas e o desenvolvimento territorial através do fortalecimento das relações internacionais e cooperação entre cidades. As atividades são desenvolvidas com o intuito de proporcionar mudanças nos âmbitos administrativo, jurídico e institucionais que contribuam para profissionalizar e potencializar a ação internacional das cidades de forma coordenada e em rede, sendo também objetivos específicos do projeto a internacionalização de forma participativa e “multiatorial”, priorizando temas como a sustentabilidade, inclusão social e a atratividade territorial.

Assim, o projeto AL-LAs busca de forma objetiva, a formação de uma nova rede de cidades latino-americanas que atuem de forma ativa no cenário internacional. A atuação em rede tem sido há alguns anos a modalidade preferencial da

---

<sup>36</sup> São parceiros do projeto AL-LAS cidades da América Latina, sob coordenação da Cidade do México: Belo Horizonte, Lima/Peru, Medellín/Colômbia, Montevidéo/Uruguai, Morón/Argentina e Quito/Equador, sendo também parceiros a associação de cidades CUF - Cidades Unidas da França e o Fundo Andaluz de Municípios para a Solidariedade Internacional (FAMSI). São colaboradores do projeto: AMAIE - Associação Mexicana de Gabinetes de Assuntos Internacionais dos Estados, ARRICOD – Associação de Profissionais Responsáveis de Relações Internacionais dos Governos Locais da França, IFAL Instituto Francês da América Latina e Universidade de Rosário, da Colômbia. Figuram ainda, como aliados do projeto, a Prefeitura do Rio de Janeiro e o governo do Estado mexicano de Yucatán. Fonte: site do projeto, [www.proyectoallas.net](http://www.proyectoallas.net), com tradução livre do autor.

ação internacional das cidades e de cooperação entre as mesmas, sendo uma ação que transcende as ações institucionais. Segundo informações divulgadas pela municipalidade, a PBH através da SMARI tem priorizado a participação em redes e associações internacionais de cidades, além de outras modalidades de inserção internacional, “de forma articulada e coordenada com os outros órgãos da administração municipal, com a sociedade civil local, iniciativa privada e outros níveis de governo” (BELO HORIZONTE, 2010b). A participação da Prefeitura de Belo Horizonte em redes internacionais tem ampliado nos últimos tempos, conforme destaque, no item seguinte.

## 5.2 A atuação de Belo Horizonte em redes internacionais

Uma das principais formas de atuação de Belo Horizonte no cenário internacional nos últimos anos têm sido por meio da relação multilateral, em redes ou associação de cidades, havendo também redes temáticas específicas nessas cidades.

As redes podem ter abrangência nacional, regional ou internacional, com diferentes configurações<sup>37</sup>: temáticas, técnicas, com a representação exclusiva de prefeitos, formadas exclusivamente por atores da sociedade civil além de redes híbridas ou mistas que comportam múltiplos atores atuando de forma articulada (REDÍN, 201?). É importante citar a existência de diversas modalidades de redes e sua abrangência, sendo que a PBH também participa de redes nacionais assim como os diversos atores que atuam no âmbito do município. Este estudo, entretanto, se concentra na análise de redes internacionais que a cidade integra a partir da iniciativa institucional.

Vale destacar, que a atual ênfase ao poder local vincula de forma cada vez mais estreita a incorporação da sociedade civil às decisões e desenho de políticas públicas. Dessa forma passa-se a compreender a gestão local dentro da concepção de governança democrática<sup>38</sup>, o que passa necessariamente pelo estabelecimento de mecanismos participativos (REDÍN, 201?). Assim, por mais que as redes de cidades tenham a característica de serem criadas através da atuação institucional, “de cima para

<sup>37</sup> Teixeira (2001, p. 155-159), baseado em fontes de outros autores cita 60 organizações, redes e outras formas de articulação da sociedade civil no Brasil no início dos anos 2000 como plenárias e principalmente fóruns. De abrangência internacional, com alcance regional ou global, o autor menciona um total de 40 “organizações de articulação e desenvolvimento local” (*idem*, p. 88-90).

<sup>38</sup> O termo governança apresenta a característica de ser um conceito polissêmico, sendo que trabalhamos aqui com a concepção de governança democrática, como espaço de maior integração de atores da sociedade civil na implementação de políticas públicas.

baixo”, a interseção dessas redes com instituições da sociedade civil e participação de cidadãos pode ser constatada.

A PBH vem ampliando sua atuação em rede nos últimos anos, participando ativamente de diversas redes internacionais. As redes que Belo Horizonte integra, segundo classificação do Projeto AL-LAs, compõem três categorias: redes temáticas, com recorte geográfico e de representação dos interesses locais e de incidência política (ALLAS, 2014a, p. 40), conforme demonstrado no Quadro 7. Vale destacar que o Projeto AL-LAs tem um caráter distinto dos demais projetos que a Belo Horizonte participa, tratando especificamente da temática da internacionalização dos governos locais.

Quadro 7

**Belo Horizonte e as Redes Internacionais**

<b>Classificação das Redes</b>	<b>Redes</b>
Temáticas	ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade
	AL-LAs - Aliança Euro-Latino-americana de Cooperação entre Cidades
	CIDEU - Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano
Geográficas	Mercocidades
Representação e Incidência	CGLU - Cidades e Governos Locais Unidos
	Metropolis - Associação Mundial das Grandes Metrôpoles

Fonte: Proyecto AL-LAs, baseado na publicação *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, n° 2*. Elaboração própria, segundo classificação elaborada pelo Projeto AL-LAs.

Pela abrangência e significado da experiência, serão destacadas duas outras redes pela sua importância na trajetória da internacionalização das políticas municipais em Belo Horizonte: Observatório Internacional da Democracia Participativa – OIDP e a AICE – Associação Internacional de Cidades Educadoras. Para compreensão geral sobre a atuação das diversas redes, será apresentada em linhas gerais a descrição das mesmas e aspectos significativos da representação de Belo Horizonte em cada uma delas:

a) **ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade**

Associação composta por mais de 1200 governos locais de 70 países que representa os interesses do poder local na ONU em fóruns sobre políticas internacionais que focalizam a temática do desenvolvimento sustentável desde o ponto de vista local. Lançado inicialmente nas Nações Unidas como Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais, de onde origina a sigla ICLEI (*Internacional Council for Local Environmental Initiatives*). A sede mundial do ICLEI fica em Bonn, Alemanha, mas há escritórios em todos os continentes, sendo que a Secretaria para a América Latina e Caribe é sediada em São Paulo, mesma cidade onde está localizada a sede do ICLEI Brasil. Belo Horizonte, integrante da rede desde 1993, recebeu em 2012 o Congresso Mundial do ICLEI, sendo a primeira cidade latino-americana a realizar o evento.

b) **AL-LAs-Aliança Euro-Latino-americana de Cooperação entre Cidades**

Aliança de cooperação entre cidades da América Latina e Europa que tem como objetivo fortalecer as relações internacionais dos governos locais latino-americanos e redes às quais pertencem, visando melhorar a qualidade das políticas públicas e o desenvolvimento territorial.

c) **CIDEU - Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano**

O CIDEU é uma associação de cidades que atuam em rede visando promover a visão estratégica nos processos de desenho e gestão de projetos urbanos para o desenvolvimento sustentável das cidades latino-americanas usando para isso o planejamento estratégico. As cidades participantes também estão organizadas em sub-redes de recorte nacional, como o caso do Brasil, ou regional. Belo Horizonte ocupou a vice-presidência do CIDEU durante o período 2009/2010,

assumindo a presidência no período de 2010/2011, sendo que a PBH foi responsável pela organização do XVIII Congresso Anual em julho de 2010 com o tema “Criatividade e Inovação nas Cidades”.

d) **Rede Mercocidades**

É a principal rede de governos locais da América do Sul. Belo Horizonte é associada à mesma desde o ano seguinte à sua criação, ou seja, 1996, tendo coordenado a Secretaria Executiva da rede por duas vezes. Mercocidades terá destaque especial no capítulo V, porém, para efeitos comparativos será mencionada também nessa unidade juntamente com as demais redes que Belo Horizonte integra.

e) **CGLU - Cidades e Governos Locais Unidos**

A CGLU é uma rede mundial que visa representar e defender os interesses dos governos locais, regionais e dos seus cidadãos no cenário mundial, promovendo seus valores, objetivos e interesses na busca de uma sociedade mais justa, sustentável e solidária baseada na democracia local, autonomia e descentralização. A CGLU possui sete Seções Regionais espalhadas nos continentes e em regiões específicas dos mesmos, além de uma seção que se constitui enquanto fórum de governos regionais (Estados, Províncias, Departamentos e regiões metropolitanas) e uma seção metropolitana constituída como uma rede de grandes metrópoles, existente desde 1984, apresentada a seguir.

f) **Metropolis - Associação Mundial das Grandes Metr6poles**

Associação virtual e física que reúne municípios com mais de um milhão de habitantes, regiões metropolitanas e governos regionais que se conectam ao setor privado, instituições acadêmicas e sociedade civil nas questões de interesses das grandes cidades e dos problemas vivenciados pelas mesmas e regiões metropolitanas.

**g) Observatório Internacional da Democracia Participativa - OIDP**

Nascido no âmbito do Programa URB-AL como uma rede voltada para a participação social atua em colaboração com a CGLU, sendo uma das redes criadas, de um total de 13 que foram constituídas. Conforme já mencionado, a Prefeitura de Belo Horizonte em 2007, recebeu o prêmio “Distinção - Boas Práticas em Participação Cidadã” pelo OP Digital realizado em 2006, tendo também sido finalista no Prêmio ODM Brasil com a mesma experiência participativa.

**h) AICE – Associação Internacional de Cidades Educadoras**

Associação sem fins lucrativos, constituída como uma estrutura permanente de colaboração entre os governos locais comprometidos com a Carta das Cidades Educadora. A atuação da rede se dá por meio de intercâmbios, encontros, projetos conjuntos, conferências entre outras atividades e iniciativas que visam fortalecer os laços entre as cidades membros, redes territoriais, redes temáticas entre outros.

O quadro 8, apresentado a seguir, sistematiza os dados obtidos nos levantamentos relativos às redes, tendo em vista caracterizá-las de forma geral e em relação à temática da participação. Para isso foram observados os seguintes aspectos:

- a) Tema ou matéria
- b) Ano de criação
- c) Sede
- d) Integrantes
- e) Abrangência territorial
- f) Número de Países
- g) Cidades envolvidas
- h) Ações desenvolvidas
- i) Apoiadores e Colaboradores
- j) Como a temática da participação é prevista
- k) Forma de participação
- l) Documentos e evidências

## Quadro 8

## Informações gerais sobre as redes integradas por Belo Horizonte

Redes	Tema ou matéria	Ano de criação	Sede	Integrantes
<b>ICLEI</b>	Sustentabilidade	1990	Bonn, Alemanha	Membros Plenos: governos subnacionais, especialmente locais.
<b>AL-LAs</b>	Melhoria das políticas públicas e desenvolvimento territorial através do reforço do papel dos governos locais e da atuação internacional dos mesmos.	2013	Cidade do México	São parceiros sete cidades sulamericanas: Belo Horizonte, Lima-PER, Medellín-COL, México-MEX, Montevideu-URU, Morón-ARG, Quito-ECU; a associação de cidades francesas CUF e o Fundo Andaluz de Municípios para a Solidariedade Internacional-FAMSI.
<b>CIDEU</b>	Desenvolvimento urbano planejado de forma sustentável e estratégica.	1993	Barcelona, Espanha	Governos municipais, estaduais e regionais; regiões metropolitanas; associação de municípios de base nacional; empresas públicas; entidades classistas; universidades; empresas.
<b>Mercocidades</b>	Políticas setoriais locais, nas diversas temáticas sociais, políticas urbanas, desenvolvimento econômico, cooperação internacional, autonomia municipal etc.	1995	Montevideu Uruguai	Governos locais de cidades dos países membros plenos ou associados ao MERCOSUL.
<b>CGLU</b>	Autonomia local e democrática. Aperfeiçoamento das políticas públicas.	2004	Barcelona, Espanha	Governos locais e regionais, além de outras associações e redes de governos subnacionais que representam os mesmos.
<b>Metropolis</b>	Questões urbanas, gestão dos espaços urbanos de forma sustentável (dimensões ambientais, sociais, econômicas e culturais).	1984	Barcelona, Espanha	Membros ativos, compostos por governos locais de metrópoles com mais de um milhão de habitantes além de governos regionais.
<b>OIDP</b>	Democracia Participativa no plano local.	2001	Barcelona, Espanha <sup>39</sup>	Governos locais, universidades, centros de pesquisa, entidades associativas e outros colaboradores.
<b>AICE</b>	Ênfase na educação, mas abrange políticas que impactam a educação: cultura, ambiente, assistência social, transporte, urbanização etc.	1994	Barcelona, Espanha	Governos locais.

Fonte: elaboração própria baseada nos portais das diversas redes.

<sup>39</sup> Tendo surgido no âmbito do Programa de cooperação entre Europa e América Latina e devido à importância da capital gaúcha na temática da participação social e OP, Porto Alegre foi constituída como escritório regional do Observatório para a América Latina.

<b>Redes</b>	<b>Abrangência territorial</b>	<b>Nº Países</b>	<b>Cidades envolvidas</b>	<b>Ações desenvolvidas</b>
<b>ICLEI</b>	Mundial	86	1012	Desenvolvimento de programas e projetos-piloto de forma bilateral e multilateral. Promoção de intercâmbio, eventos temáticos, políticos e publicações.
<b>AL-LAs</b>	Intercontinental	9	8 <sup>40</sup>	Criação de uma nova rede de cidades latinoamericanas ativas; realização de oficinas e intercâmbios; publicações de materiais; criação de uma plataforma tecnológica para gestão do conhecimento do projeto e proporcionar a integração entre as cidades.
<b>CIDEU</b>	Intercontinental	21	117	Disponibilização de plataforma WEB para difusão de conhecimentos, divulgação de projetos e promoção de intercâmbio entre as cidades e outras redes. Promove congressos, debates e assessoria técnica.
<b>Mercocidades</b>	América do Sul	9	292	Desenvolvimento conjunto de projetos. Promoção de intercâmbios, realização de eventos temáticos, políticos, culturais, formativos. Publicação de materiais. Realização de concursos e festivais. Ações coordenadas a partir da Un. Temática de Autonomia, Gestão e Participação.
<b>CGLU</b>	Mundial	140	acima de 1000	Representação dos governos locais junto à ONU. Integração à outras redes e organizações mundiais. Capacitação virtual e presencial. Editoração de publicações.
<b>Metropolis</b>	Mundial	acima de 60	139 <sup>41</sup>	Possibilita o intercâmbio que favorece aprendizado mútuo, realiza capacitações, promove fóruns, prêmios, assessoria técnica, assistência financeira e promove eventos internacionais.
<b>OIDP</b>	Mundial	71	615 (sendo 341 governos locais)	Impulsiona Observ. Locais de Democracia Participativa. Realiza pesquisas, publicações e a conferência anual sobre democracia participativa. Promove Prêmio de boas práticas e Festival de Cinema sobre temática da participação (DEMOCRACINE), etc.
<b>AICE</b>	Mundial	37	479	Divulgação de Banco de Dados de experiências participativas: projetos, atividades. Articulação com outras redes de cidades. Publicação de materiais temáticos.

<sup>40</sup> Não foi possível precisar o número exato de participantes efetivos entre as 500 cidades francesas da CUF. Da mesma forma, pela FAMSÍ constam 84 governos subnacionais da Andaluzia-ESP com diferentes status (prefeituras, "mancomunidades" e "diputaciones"), além dos 106 municípios do estado mexicano de Yucatán, não contabilizados.

<sup>41</sup> Engloba governos locais, estaduais, provinciais, departamentais, não especificado na lista dos membros ativos. Ver mais em [http://www.metropolis.org/sites/default/files/pdf/list\\_of\\_active\\_members.pdf](http://www.metropolis.org/sites/default/files/pdf/list_of_active_members.pdf)

<b>Redes</b>	<b>Apoiadores e Colaboradores</b>	<b>Como a temática da participação é prevista</b>
<b>ICLEI</b>	Instituições Associadas: governos nacionais, ONG's, organizações sem fins lucrativos e Universidades.	Estímulo à governança participativa. Publicações enfatizam a participação na gestão ambiental, inclusive na recuperação de áreas degradadas.
<b>AL-LAs</b>	Instituto Francês da América Latina (Embaixada francesa no México); a associação francesa ARRICOD; associação mexicana AMAIE e a Univ. de Rosário/Colômbia. São também aliados o governo do Estado de Yucatán- MEX e a cidade do Rio de Janeiro-BRA.	Um dos três objetivos do projeto é a elaboração de planos estratégicos participativos para a internacionalização e mecanismos de concertação multiautores.
<b>CIDEU</b>	22 membros colaboradores e 2 parceiros de honra: AECID (Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento) e SEGIB (Secretaria Geral Iberoamericana).	A participação social não aparece expressamente nos objetivos e missão da rede. Contudo, além da composição da rede ter um caráter "multiatorial" a participação aparece em diversos projetos desenvolvidos pelas cidades integrantes.
<b>Mercocidades</b>	Diversos, direcionados à ações específicas como Comissão Europeia, Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), entre outros.	A participação é um dos objetivos da Rede, expresso no seu estatuto. O tema compõe uma das 16 Unidades Temáticas, a UT de Autonomia, Gestão e Participação (UTAGP).
<b>CGLU</b>	Diversos, tais como agências especializadas da ONU (OIT, UNESCO etc), Comissão Europeia, Banco Mundial, OCDE entre outros).	Ênfase na participação para a governança democrática. Comissão Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos (CISDPDH). Ampla divulgação das práticas participativas das cidades da rede.
<b>Metropolis</b>	CGLU, Banco Mundial, Cities Alliance, ONU-Habitat, empresas privadas (IBM) etc, além de membros associados ,que incluem pessoas físicas e jurídicas.	Participação social como meio para a governança metropolitana e democrática.
<b>OIDP</b>	Rede CGLU.	Promoção da participação social na gestão das políticas públicas, com a articulação de atores públicos, sociedade civil (organizada ou não, mas com ênfase em Associações) e instituições acadêmicas. Foco especial na difusão do Orçamento Participativo.
<b>AICE</b>	The European Civil Society Platform on Lifelong Learning (EUCIS-LLL), AECID, CGLU, L'Agence pour l'Education par le Sport (França).	Estímulo à adoção de mecanismos de participação junto aos canais de representação institucional.

<b>Redes</b>	<b>Forma de participação</b>	<b>Documentos e evidências</b>
<b>ICLEI</b>	Participação restrita	1) Preparing for Tomorrow/Strategy 2012-2018 (Belo Horizonte Plan); 2) "Cases", Stakeholders Participative Group's e Comunidades Modelo (Betim, Porto Alegre-BRA; Nagpur, Bhubaneswar e Coimbatore-IND); 3) Portfólio-Desenv. Urbano Integrado e Participativo para Sustentabilidade; 4) "Manual: promovendo a comunicação e a participação social e institucional no planejamento urbano" etc
<b>AL-LAs</b>	Participação restrita e ampliada/institucionalizada.	1) Realização da oficina com as experiências e práticas das cidades, redes e instituições sobre internacionalização estratégica e participativa em abril/2014, em Medellín, Colômbia; 2) Publicação do terceiro caderno do Proyecto AL-LAs, intitulado "Estratégias participativas para internacionalizar el territorio" (ALLAS, 2014b).
<b>CIDEU</b>	Participação ampliada. <sup>42</sup>	Relação de projetos e boas práticas das cidades integrantes da rede, disponíveis na plataforma WEB, sobretudo nas temáticas de "Coesão Social", como exemplo a "Agricultura Urbana Participativa", de Quito-ECU e "Governança", com a regulamentação da "Participação Cidadã" através de conselhos setoriais, territoriais e social, na cidade de Vitoria-Gasteiz, no País Basco, Espanha.
<b>Mercocidades</b>	Participação restrita e ampliada/institucionalizada.	Documentos e projetos (ver < <a href="http://www.mercociudades.org/node/2286">http://www.mercociudades.org/node/2286</a> > . Plano de trabalho da Un. Temática de Autonomia, Gestão e Participação-UTAGP (MERCOCIDADES, 2014) .
<b>CGLU</b>	Participação restrita e ampliada/institucionalizada.	Atuação conjunta com o Observatório Internacional da Democracia Participativa. Declarações da CISDPDH. A participação é enfatizada na temática no documento estratégico de longo prazo, "Manifesto pela cidade de 2030" <sup>43</sup> .
<b>Metropolis</b>	Participação restrita e ampliada/institucionalizada.	Declarações institucionais (missão da instituição). Plano Estratégico 2012-2014.
<b>OIDP</b>	Participação restrita e ampliada/institucionalizada.	Planos de trabalho da rede. Divulgação de projetos que promovem a participação. Criação de grupos de trabalho com finalidade de aperfeiçoar as políticas participativas produzindo incidência mundial a partir dos ODM e da revitalização do papel das associações na promoção da participação cívica.
<b>AICE</b>	Participação restrita e ampliada/institucionalizada.	Carta das Cidades Educadoras. Publicações de "Experiências Destacadas" de várias características, contendo algumas de caráter participativo.

<sup>42</sup> A médio e longo prazo, a internacionalização das cidades e o conceito de governança democrática mantém estreita relação com a inserção social em espaços de participação institucionalizados.

<sup>43</sup> A participação aparece de forma indireta, através das ações e projetos participativos das cidades integrantes. A rede divulga as ações com o recorte participativo que aparecem com maior ênfase com a característica de participação ampliada e institucionalizada (CIDEU, 2015; CGLU, 2010a; CGLU, 2010b).

É relevante destacar que a participação social é prevista nas redes de cidades de forma distinta, com predominância pela participação mais restrita através do envolvimento de segmentos da sociedade na formulação de planos, ações e projetos específicos e localizados, apesar de uma participação social mais sistemática e institucionalizada ser a tônica da ação empreendida por algumas redes.

A caracterização da participação em espaços mais restritos ou ampliados/institucionalizados está associada a trabalhos dos autores Mônica Abranches e Sérgio de Azevedo (ABRANCHES E AZEVEDO, 2008) sendo aqui adotada como uma classificação possível, relacionado ao escopo deste trabalho, sem contudo ser uma classificação universal.

O argumento, validado pelas redes da cooperação destacam que a integração dos atores sociais nos processos contribuem para tornar as intervenções públicas legítimas diante dos cidadãos e possibilitam inovações no âmbito local.

Ao analisar a temática da participação nas redes o tema destacado com frequência é o Orçamento Participativo. A rede com maior evidência nessa temática é o OIDP - Observatório Internacional da Democracia Participativa. No entanto, outras práticas participativas têm sido empreendidas através das redes de cidades ou redes temáticas que se propõem a atuar no espaço de articulação entre sociedade civil e Estado. Dessa forma pelo estudo, em uma análise breve, pode-se postular a configuração de três categorias de redes considerando a temática da participação baseados em publicações e declarações expressamente difundidas pelas mesmas. Dessa forma, pode-se esboçar um agrupamento das redes com o seguinte recorte:

- a) A participação figura como temática central da rede – OIDP.
- b) A participação aparece com grande relevância, dentre diversas outras temáticas trabalhadas pela rede – CGLU, Mercocidades, AL-LAS e METROPOLIS.
- c) A participação é considerada e promovida de forma secundária e acessória, de modo discreto, como componente para fortalecer a temática central da rede: ICLEI, AICE e CIDEU.

Merecem destaque as redes CGLU e Mercocidades com diversidades de temáticas, atuação integrada com outras redes e com foco na participação social de forma ampliada através de unidade temática específica ou comissão de trabalho que

trata o assunto de forma particular. Ao difundir a temática da participação nas demais UTs ou outras comissões, as redes promovem o debate sobre o significado, importância, formas e meios de governar as cidades com a inclusão cidadã pela via da participação social.

Vale ainda destacar que dentro do princípio da cooperação e da atuação em rede, alguns programas e projetos internacionais têm sido desenvolvidos, por exemplo, pela União Europeia e por alguns países do bloco, através de ações de cooperação com a América Latina, onde é recorrente o conceito de “coesão social”. Conforme descrito anteriormente, a ideia sobre essa expressão espelha a ênfase nas distintas ações que envolvem tanto o público como o privado que produzem repercussão na sociedade, no sentido de assegurar questões como a inclusividade, respeito às diferenças e diversidade, preservação dos direitos sociais, legitimidade das instituições prezando a democracia e a participação nos assuntos públicos. O somatório desses elementos, entre outros, contribuem para uma sociedade mais coesa.

### 5.3 Belo Horizonte e a Rede Mercocidades

*Los gobiernos locales saben que buena parte del futuro de la democracia, del bienestar y de la calidad de vida se juega en la existencia de espacios y esferas públicas, y en la capacidad de los ciudadanos de participar en ellas. La inclusión social es una de las esferas públicas fundamentales, y buena parte de esta política pública se realiza en contextos locales y de proximidad, relacionando lo local y lo global en una negociación creativa, a partir de los instrumentos de la democracia participativa.*  
(MERCOCIDADES, 2011a, p.10).

A Rede Mercocidades é uma rede criada na área de abrangência do MERCOSUL que nasceu originalmente com 11 cidades<sup>44</sup> em 1995 (GODOY, 2011) com o objetivo de possibilitar a participação dos governos locais na integração regional do bloco econômico e desenvolver um processo de intercâmbio e cooperação entre as cidades, criando uma institucionalidade dos municípios no âmbito do MERCOSUL.

A rede vem ampliando gradativamente com a inclusão de novos municípios onde residem mais de 114 milhões de pessoas (MERCOCIDADES, 2015a), sendo atualmente composta por 293 cidades (*idem*)<sup>45</sup> dos países membros plenos ou associados ao bloco regional, ou seja, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Peru e Colômbia. A rede tem avançado em suas propostas de integração indo além do conceito de integração comercial e econômica, foco estrito do MERCOSUL nos primeiros tempos de formação do bloco (CHEJTER, 2010), mas contemplando também aspectos produtivos das cidades dos países membros e associados com vistas ao desenvolvimento, redução de assimetrias regionais e contribuindo para inclusão social na busca por representar os interesses dos cidadãos de forma mais efetiva (ODDONE, 2010). O intercâmbio e aproximação das cidades do bloco regional tem intensificado através da participação das cidades em projetos, Unidades Temáticas-UTs, difusão de tecnologias e metodologias, entre outras ações.

Dentre os diversos objetivos apontados para a criação de Mercocidades,

---

<sup>44</sup>As onze cidades fundadoras da rede foram: Córdoba, La Plata e Rosário (ARG); Brasília, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Salvador (BRA); Assunção (PAR); Montevidéu (URU).

<sup>45</sup>Dado atualizado em dezembro de 2014 através da “Declaração de Rosário”, documento final da XIX Cúpula da Rede Mercocidades. Vale ressaltar que em 2011, em publicação do Projeto Laboratório de Políticas Locais da própria Rede Mercocidades, foram contabilizados 8140 municípios somente nos quatro países que originalmente criaram o MERCOSUL, ou seja, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (MERCOCIDADES, 2011b, p. 20-23).

são destacados o papel protagonista para as cidades da região e a criação de mecanismos de cooperação para efetivar os objetivos da integração e desenvolvimento regional.

Mercocidades foi um importante contraponto à visão restrita aos aspectos comerciais, que predominou por ocasião da criação do MERCOSUL, ao trazer para o debate a compreensão dos governos locais que viam na integração regional o potencial de avançar na afirmação do papel mais relevante do poder local no cenário das políticas públicas e como ator internacional relevante. Assim, além da integração comercial e produtiva o enfoque trazia um escopo ampliado de integração, destacando aspectos científicos, culturais, sociais e políticos. A expectativa foi a criação de um espaço de convergência e intercâmbio entre os governos locais onde o poder local pudesse expressar sua visão sobre os rumos da integração regional, além da construção de políticas mais eficazes que assegurassem a governança democrática, maior equidade e fortalecer a competitividade (GRANATO e ODDONE, 2008, *apud* ODDONE, 2010).

Nesse aspecto, Mercocidades atua com uma orientação ampla de efetivar a “governança multiatorial” pela via participativa, o que pode ser evidenciado em um dos objetivos da rede: “(...) conscientizar sobre a participação cidadã, que conduz ao exercício ativo dos direitos no âmbito político, econômico, social e cultural” (MERCOCIDADES, 2015a).

O desafio de produzir incidência na estrutura institucional do MERCOSUL surtiu efeito quando o bloco regional passou dar maior abertura aos níveis subnacionais criando inicialmente a Reunião Especializada de Municípios e Intendências - REMI e posteriormente o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL-FCCR<sup>46</sup>, conferindo maior destaque às temáticas antes não priorizadas a partir da criação, por exemplo, do Instituto Social do MERCOSUL, em 2007.

Para atingir seus objetivos Mercocidades conta com uma estrutura organizativa onde há uma Secretaria Técnica Permanente com sede em Montevideu e uma Secretaria Executiva que funciona em sistema de rodízio entre as cidades integrantes da rede que se candidatam para a função e, depois de ratificada essa postulação, a cidade sedia a cúpula anual da rede, exercendo o mandato no ano

---

<sup>46</sup> Deve-se mencionar um período de ausência total de representação das cidades junto ao MERCOSUL, quando a REMI foi extinta e o FCRR não havia sido criado, o que levou um grupo de prefeitos e intendentes de cidades da rede, em nome da mesma, apresentar uma moção de insatisfação junto ao bloco regional devido à demora de instalação do Fórum.

subsequente, coordenando no período as atividades desenvolvidas pela associação de cidades. Outras instâncias contribuem para melhor articulação das atividades: a) Assembleia geral de sócios; b) Conselho; c) Comissão Diretiva e d) Coordenação das Unidades Temáticas, que também ocorre em forma de rodízio, contando com uma cidade coordenadora e outras subcoordenadoras em cada eixo temático.

A respeito das Unidades Temáticas, Jorge Rodríguez, coordenador responsável pela Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades, destaca que as UTs “tem desenvolvido ações e projetos específicos, como forma de responder às necessidades e exigências em termos culturais, sociais e econômicos das comunidades locais” (MERCOCIDADES, 2010a, p. 31). São 15 Unidades Temáticas, além de sete grupos ou comissões de trabalho (MERCOCIDADES, 2015b)<sup>47</sup>, que tornam mais efetiva a integração através de discussões, articulação e o planejamento de atividades técnicas e políticas como os projetos de interesse comum das cidades. Segundo Ponce (2010), gerenciar uma UT vai além do estabelecimento de relações internas com as secretarias Técnica e Executiva, levando também à articulação com outros organismos nacionais e internacionais, inclusive do terceiro setor, uma vez que várias organizações da sociedade civil são integradas às ações de uma unidade temática ou “técnica” como financiador ou dando contribuições dentro do tema elencado.

Vale destacar no contexto deste trabalho, a UT “Autonomia, Gestão e Participação”, que tem como um dos objetivos “promover a pesquisa, bem como o debate técnico e político sobre os processos de transformação e de descentralização política e administrativa das cidades da região”, além de abranger aspectos como “modernização administrativa, as estratégias de participação cidadã, os sistemas jurisdicionais, a autonomia e o orçamento municipal” (MERCOCIDADES, 2015c).

A temática da participação social assume grande parte das ações que foram realizadas em 2014 por essa UT, que contou com a coordenação da cidade de Canoas, Rio Grande do Sul (MERCOCIDADES, 2014), e pautou com relevância em sua gestão os eventos relativos aos 25 anos do Orçamento Participativo, um dos principais

---

<sup>47</sup> As Unidades Temáticas e Grupos de Trabalho são: 1) “Ambiente e Desenvolvimento Sustentável”; 2) “Autonomia, Gestão e Participação”; 3) “Ciência, Tecnologia e Capacitação”; 4) “Cooperação Internacional” (e GT “Cooperação Descentralizada”); 5) “Cultura” (e GT “Esporte”); 6) “Desenvolvimento Econômico Local” (e GTs “Economia Social e Solidária”; e “Fomento de Negócios”); 7) “Desenvolvimento Social”, (e GTs “Direitos Humanos”; e “Pessoas com Deficiência e Inclusão”); 8) “Desenvolvimento Urbano”; 9) “Educação”; 10) “Gênero e Município”; 11) “Integração Fronteiriça”; 12) “Juventudes”; 13) “Planejamento Estratégico”; 14) “Segurança Cidadã”; 15) “Turismo”; além de um outro Grupo de Trabalho, de “Comunicação”.

eixos de atuação da UT. Vale ressaltar que a cidade de Porto Alegre, juntamente com Montevideu e as cidades argentinas de Morón e Córdoba, foi sub-coordenadora da UT.

Outro aspecto a se destacar é o fato da UT atuar em articulação com redes nacionais como a Rede Brasileira de OP, a Rede Argentina de OP e o OIDP - Observatório Internacional da Democracia Participativa, uma das redes internacionais mencionadas anteriormente, mas trabalhando com o objetivo de ampliar a articulação com outras redes nacionais de OP além da CGLU, com abrangência mundial, através da Comissão de Inclusão Social, Democracia Participativa e Direitos Humanos. Dessa forma o espaço de interlocução local-regional-global é ampliado na articulação da Rede Mercocidades com redes de outros continentes em torno de temáticas diversas além das metodologias participativas. Isso possibilita maior intercâmbio de experiências com outros atores internacionais, abrindo espaço para novas formas de exercício da democracia participativa e inserção nos debates da integração conceitual da “participação” com “cidadania regional”, uma das prioridades da Rede Mercocidades.

Na XIX Cúpula da Rede, ocorrida em dezembro de 2014 na cidade de Rosário/Argentina, em documento que expressa as reflexões dos integrantes da UT Autonomia, Gestão e Participação, há a reafirmação da “Democracia Participativa como uma força articuladora da sociedade” e sua estreita relação com a ampliação dos direitos cidadãos no campo da discussão sobre a integração regional. Os planos da referida UT para o ano de 2015 apontam para que no ano os países integrantes do MERCOSUL realizem seminários em âmbito nacional sobre experiências de planejamento e orçamentos participativos na expectativa desses seminários incorporarem, além de autoridades e funcionários públicos, os atores da sociedade civil envolvidos nos processos de planejamento com participação social. A perspectiva é que sejam trazidos representações dos países para participar de um encontro internacional previsto para ser realizado na cidade de São Paulo durante a XX Cúpula das Mercocidades, que ocorrerá no final de 2015, quando a capital paulista assumirá a coordenação da Secretaria Executiva da rede para o exercício de 2016 (MERCOCIDADES, 2015d).

Belo Horizonte integra a Rede Mercocidades desde 1996, ano seguinte da criação da associação de cidades (MERCOCIDADES, 2015e). A atuação de Belo Horizonte na rede é bastante diversificada, tendo o município assumido a coordenação executiva da rede por duas vezes desde a sua fundação, coordenando ou compondo

grupos de trabalho ou Unidades Temáticas, por meio de premiações e da participação em projetos, entre outras atividades.

A cúpula anual conta com a participação de representantes das diversas cidades de toda região do MERCOSUL (membros plenos e associados), representantes de outros países da região e de outras partes do mundo, como observadores. Belo Horizonte foi sede executiva da rede em dois períodos, sendo que no mais recente contou com a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais - SMARI como o órgão responsável pela coordenação das ações em parceria com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais–PUC/MG na coordenação da equipe responsável pelos trabalhos. A cidade que se habilita a coordenar a rede tem o prefeito municipal no papel de Secretário Executivo. Belo Horizonte coordenou a rede pela primeira vez no período de 1999/2000, na gestão do Prefeito Célio de Castro e a segunda em 2010/2011, na gestão do Prefeito Marcio Lacerda (BELO HORIZONTE, 1999; 2010c; 2011).

Vale destacar que nesse período, Belo Horizonte foi contemplada com o primeiro lugar no I Prêmio de Ciência e Tecnologia no ano de 2007, com o "Projeto Pitangaporã", desenvolvido por meio da parceria entre a PBH/Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social e a Universidade Estadual de Minas Gerais/Escola de Design, cujo trabalho de pesquisa aplicada contribuiu para a promoção e inclusão produtiva de pais e familiares de crianças e adolescentes com deficiência e de comunidades socialmente vulneráveis, por meio da produção de objetos decorativos e utilitários na linha de produtos reciclados confeccionados em papel machê (MERCOCIDADES, 2015f; 2015g; 2015q; BELO HORIZONTE, 2007b).

A articulação entre atores públicos e sociedade civil no âmbito da Rede Mercocidades tem ampliado nos últimos anos, por meio de ações de promoção da integração regional que visa alcançar os cidadãos de forma mais direta. Assim, ocorrem ações como atividades culturais, didáticas, recreativas e esportivas visando contemplar também o público adolescente e juvenil por meio de campeonatos esportivos e do “acampamento Mercocidades”, criado em 2007, e que contou com quatro edições até 2014. Em cada acampamento, 60 crianças e adolescentes de 11 e 12 anos de várias cidades integrantes da rede, incluindo Belo Horizonte. Os alunos são provenientes de escolas públicas e se deslocam para Montevideu onde realizam atividades recreativas, culturais, artísticas e oficinas com temas diversos como os ODM, a erradicação da

pobreza, o desenvolvimento sustentável, globalização, integração regional e diversidade cultural (MERCOCIDADES, 2009; 2010; 2011c; 2012a). Um dos objetivos da rede com o acampamento é trabalhar a temática de cidadania regional e a livre circulação de pessoas no MERCOSUL (MERCOCIDADES, 2012a).

Ao pautar ações políticas e técnicas, o destaque deve ser dado às UTs que efetivam a integração em planos de trabalho mais estruturados na rede. Belo Horizonte ao longo dos anos coordenou diversas unidades temáticas como “Turismo”, “Educação”, “Ambiente e Desenvolvimento Sustentável”, “Cultura e “Gênero e Município” (MERCOCIDADES 2015h; BELO HORIZONTE, 2007c), tendo participado ativamente em outras instâncias como UT de Cooperação Descentralizada e Comissão Diretiva, sendo esta reservada à cidade no ano que desempenha o papel de secretaria executiva, assim como nos anos anterior e posterior ao mesmo.

Gradativamente as UTs passaram a incorporar integrantes da sociedade civil (PONCE, 2010), como na relação estabelecida na UT “Gênero e Município” em ações formativas promovidas em Belo Horizonte pela Rede Mercocidades na temática de gênero articulada com a economia social e solidária, assim como a temática do meio ambiente e sustentabilidade que passou a ocupar de forma significativa a agenda da rede e da cidade, a área da cultura (BELO HORIZONTE, 2007c; MERCOCIDADES, 2015i; 2015j; 2015k; 2015l).

Belo Horizonte também sediou eventos que consagram o processo de integração em rede e colocam a cidade no centro de grandes eventos no âmbito do MERCOSUL. Atualmente a cidade faz parte do Conselho que é o órgão superior de direção que atua no período entre as assembleias anuais, sendo esta a instância máxima da rede, que se reúne durante a cúpula anual. O Conselho é formado por oito cidades de cada país membro pleno do MERCOSUL e quatro cidades de cada país associado, além da Comissão Diretiva (MERCOCIDADES, 2015m).

As ações realizadas em Belo Horizonte por meio da Rede Mercocidades, no entanto, ganharam novo impulso a partir da realização de projetos considerados estratégicos pela associação de cidades que instituem de forma mais sistemática as ações articuladas entre representantes públicos das municipalidades e de organizações da sociedade civil junto à rede.

Denominamos projetos estratégicos de Mercocidades, àqueles que coordenados por governos locais que assumiram

responsabilidades na rede, desenvolvem as atividades, transversalizando a estrutura institucional e promovendo espaços de participação. Espaços de participação que se abrem não só aos governos locais integrantes de Mercocidades, senão que também a outros governos locais da região, à sociedade civil organizada, à academia, a outras instâncias de governo e à institucionalidade MERCOSUL. (MERCOCIDADES, 2011c).

Os projetos propostos e coordenados pelas municipalidades integram os atores do município, servidores, agentes políticos e, por vezes, representantes da sociedade civil através de ações que tem o potencial de contribuir de forma mais efetivas às políticas em desenvolvimento. Há projetos com especificidades devido à localização geográfica do município, como o projeto ” Rutas Chê”, que focalizou a promoção do turismo nas denominadas “capitais gaúchas”: cidades fronteiriças de Brasil, Argentina e Uruguai.

Belo Horizonte participou de outros três projetos dentre os que foram desenvolvidos pela Rede Mercocidades nos últimos anos. O primeiro deles, “E+D: Estado Mais Direitos”, foi coordenado pela cidade de Morón/Argentina, e teve como objetivo trabalhar a cultura de Direitos Humanos como eixo transversal no desenho e implementação de políticas públicas (MACHA, 2010). O projeto trabalhou valores como a educação para a paz, respeito, liberdade, equidade, a defesa da identidade para a construção da cidadania e respeito aos direitos humanos (MERCOCIDADES, 2011c). Entre as ações realizadas, que contaram com a participação de atores da sociedade civil pois o projeto focalizou trabalhar as capacidades dos atores locais, houve a realização de encontros presenciais, as Oficinas Regionais, tendo ocorrido em Belo Horizonte a terceira oficina do projeto (idem).

Outras ações efetivadas pelo projeto se concentraram na publicação de materiais sobre a temática, promoção de campanhas contra o tráfico de pessoas e defesa da diversidade, por ocasião da comemoração do Dia Internacional dos Direitos Humanos em 2012 e o Festival Itinerante de Direitos Humanos das Mercocidades, (MERCOCIDADES, 2013a) com expressões artísticas e culturais de diversas modalidades que percorreram diversas cidades da rede.

Os outros projetos que Belo Horizonte participou foram: o Inovação e Coesão Social e o Laboratório de Políticas Locais, ambos coordenados por Montevideú, serão analisados na próxima sub-unidade, por serem objeto deste estudo.

### 5.3.1 Projeto Inovação e Coesão Social (Projeto IN ou INNOVA)

O Projeto IN - Inovação e Coesão Social: Capacitação Metodológica e Visibilidade de Boas Práticas<sup>48</sup> foi desenvolvido pela Secretaria Técnica Permanente da Rede Mercocidades com o objetivo de dotar os governos locais e representantes de organizações da sociedade civil de conhecimentos teóricos e técnicos para a elaboração, implementação e avaliação de projetos nas cidades do MERCOSUL.

Um dos elementos centrais do Projeto IN é a capacitação metodológica que possibilitou o desenho de projetos segundo padrão difundido internacionalmente, a “Gestão do Ciclo do Projeto” combinado com o “Método do Marco Lógico”. Segundo Rodríguez (2010, p. 16) o Projeto IN constitui-se como um “espaço de aprendizagem entre governos locais e organizações da sociedade civil para o desenvolvimento de iniciativas de caráter regional”. Além dos aspectos metodológicos, a formação também contemplou aspectos temáticos, pois os projetos deveriam priorizar uma das temáticas centrais: a) integração produtiva regional; b) cidadania regional; c) inclusão social.

Outro recorte temático também focalizou temáticas transversais, que deveriam ser abordados nos projetos: a) a cooperação público/privada; b) o desenvolvimento de políticas que visem promover a equidade de gênero e maior participação social em especial a feminina; e c) propostas convergentes com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio<sup>49</sup> (MERCOCIDADES, 2009, p. 54).

---

<sup>48</sup> O Projeto IN foi financiado pela União Europeia através do programa *Autoridades Não Estatais e Atores Locais para o Desenvolvimento - Ações Multipais* (MERCOCIDADES, 2009) e pela prefeitura de Montevideu que, por meio da Secretaria Técnica Permanente da Rede Mercocidades, que teve o papel de coordenar e gerir todo o projeto, inclusive relativo à comunicação estratégica do mesmo, entre outras atribuições. Contou com os seguintes parceiros: a) RACINE, ONG francesa, que trabalhou os aspectos metodológicos nas capacitações presencial e virtual; b) IHEAL-LOCAL, instituto vinculado à Universidade de Paris III (Université Sorbonne Nouvelle) que promove estudos voltados para a América Latina, contando com um Observatório de análise das mudanças observadas na região. Contribuíram no processo com as discussões dos aspectos temáticos e político-institucionais nas capacitações presencial e virtual; c) e Fundación TIAU, ONG argentina responsável pelo monitoramento e avaliação interna de todo o processo (MERCOCIDADES, 2013b).

<sup>49</sup> A temática dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio-ODM tem grande relevância no Projeto IN. Atualmente as agências financiadoras e programas de cooperação cada vez mais levam em consideração o impacto e efeitos da cooperação sobre os locais onde elas serão implementadas. Isto ganhou forte relevância com a adoção pela Organização das Nações Unidas dos ODM em 2000. A estratégia visa a eficácia da cooperação através do alinhamento das ações que impactam de fato a realidade social como, o combate à fome e a pobreza extrema, promoção da educação básica de qualidade, maior equidade de gênero, além da saúde de gestantes e crianças. Essa nova concepção de desenvolvimento traz o “cidadão” para o centro dos processos de cooperação, algo que no âmbito local, há possibilidade de maior efetividade e repercutir no desenho de políticas públicas.

O público alvo inicial do projeto foi composto por 108 pessoas, sendo formado por servidores técnicos e políticos vinculados aos governos locais e trabalhadores de organizações da sociedade civil. A estratégia da aproximação de atores governamentais e de OSCs em ações concretas visa a fortalecer as capacidades dos mesmos ao contemplar a visão articulada dos responsáveis pelas políticas públicas e sociedade civil para alcançar o protagonismo das cidades na elaboração e implementação de projetos regionais que contribuam para o processo de integração, coesão social e desenvolvimento sustentável (*idem*; MERCOCIDADES, 2012b).

Dentre os objetivos do Projeto IN, destaca-se o fortalecimento da capacidade técnica e institucional dos atores locais da Região do MERCOSUL (sociedade civil e governos locais). A elaboração de projetos com a participação de distintos atores visa à solução de problemas evidenciados no nível local e é uma estratégia não só de integração em rede, mas de produzir efeitos sociais positivos pela ação articulada dos atores dos territórios. Segundo Rodríguez, (2010, p. 16),

Mercocidades, como rede de cidades do MERCOSUL, valoriza especialmente a construção de espaços de participação para os diversos atores da sociedade, em particular as organizações não governamentais que promovem ações que visam consolidar a integração regional. Nesse sentido, assinou acordos com organizações que agrupam as ONGs da região como é o Programa MERCOSUL Social e Solidário, para o trabalho conjunto. Por isso, Inovação e Coesão Social é um espaço aberto para a participação de representantes das ONGs da região com vocação integradora.

O Projeto IN foi efetivando durante três anos e meio, entre 2009 e 2012, contando com as seguintes ações:

- a) Seis capacitações presenciais realizadas em cinco cidades da rede<sup>50</sup>.  
No ano de 2009, ocorreram em Montevidéu/Uruguai e Barquisimeto/Venezuela. Em 2010 em Belo Horizonte/Brasil e Rosário/Argentina e em 2011, ocorreram em Assunção/Paraguai e novamente Montevidéu.

---

<sup>50</sup> Posteriormente, considerando a repercussão do projeto nas cidades da rede e mesmo em outros espaços, duas novas capacitações foram realizadas em Posadas, Argentina em 2013 e em Porto Alegre em 2014 contando com recursos da própria rede e das cidades anfitriãs das capacitações. Vale mencionar que o Projeto Inovação e Coesão Social foi finalista no Prêmio Internacional pela Inovação Urbana, organizado pela rede internacional Cidades e Governos Locais Unidos - CGLU, Rede Metropolis e pela prefeitura da cidade chinesa de Guangzhou.

- b) Acompanhamento virtual em aspectos temáticos e metodológicos durante cinco meses, com a orientação de tutores das instituições parceiras, visando o desenho do projeto dos participantes.
- c) Elaboração e publicação de diagnósticos situacionais sobre as temáticas centrais dos projetos, publicação de revistas temáticas e informativas além de boletins informativos eletrônicos.
- d) Realização de dois seminários com participantes das capacitações e de todas as instituições responsáveis pelo projeto, que ocorreram junto às cúpulas anuais da Rede Mercocidades em Belo Horizonte no ano de 2010 e em Montevideu em 2011.

Ainda como parte do processo, as propostas elaboradas foram incorporadas ao Banco de Projetos na página oficial do INNOVA (MERCOCIDADES, 2015n). Nove propostas foram escolhidas para compor a incubadora e três foram parcialmente financiadas visando a implementação: a) Guarulhos Semeando o Futuro, da prefeitura da mesma cidade paulista; b) Comunic@ Escola MERCOSUL, de Belo Horizonte, coordenado pela OSC Oficina de Imagens; e c) "Fortaleciendo la competitividad de emprendimientos productivos rurales y urbanos de la Provincia de Tucumán Noroeste de Argentina", da OSC Cooperativa de Trabajo Generar Limitada da cidade de San Miguel de Tucumán (MERCOCIDADES, 2012b)<sup>51</sup>. Os projetos não inseridos na incubadora, prosseguem com objetivo de implementação, tendo pelo Projeto IN a disponibilização de informações de agências de financiamento.

O Projeto IN possibilitou concretizar a estratégia de buscar a atuação conjunta entre governos locais e sociedade civil prevista pela Rede, considerando que

---

<sup>51</sup> É relevante observar que dos três projetos financiados, Belo Horizonte participou de dois deles: além do Comunic@ Escola MERCOSUL, também contribuiu com o projeto "Semeando o Futuro", coordenado pela Prefeitura da cidade de Guarulhos, em que a PBH participou como sócia colaboradora, não sendo inserido no escopo desta pesquisa. O projeto de Guarulhos tem a temática central na área da Agricultura Urbana, sendo "triangulado" com Belo Horizonte e a cidade de Rosário/AR. As duas cidades contribuíram tecnicamente com a implementação do projeto da cidade paulista, contando também com aportes de outras instituições nacionais e internacionais como instâncias do Governo Federal brasileiro, da Reunião Especializada de Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF) e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO). Para mais informações, ver em <http://www.inmercociudades.org/web2010/html/resultados.php?buscar=sembrando%20e1%20futuro> e [http://www.guarulhos.sp.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10842:vistoria-da-onu-fecha-primeira-fase-do-projeto-guarulhos-semeando-o-futuro&catid=125:fundo-social-de-solidariedade&Itemid=556](http://www.guarulhos.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10842:vistoria-da-onu-fecha-primeira-fase-do-projeto-guarulhos-semeando-o-futuro&catid=125:fundo-social-de-solidariedade&Itemid=556); [http://www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/MANUAL\\_INWWW.pdf](http://www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/MANUAL_INWWW.pdf)

não só as OSCs poderiam apresentar projetos como era imprescindível a participação das mesmas nos projetos cuja iniciativa foi do poder local, ressaltando assim a importância da articulação efetiva entre poder público e sociedade civil na proposição de projetos e de novas iniciativas no âmbito das políticas públicas.

Em um das publicações do projeto, há especial destaque para o conceito de “organizações da sociedade civil” com o qual o Projeto Inovação e Coesão Social trabalhou, considerando os “movimentos sociais, as organizações territoriais, de base e de desenvolvimento local, os sindicatos, as cooperativas, as redes e as organizações sociais em sua mais ampla definição” (MERCOCIDADES, 2012b, p. 18). A opção de conferir um papel relevante à sociedade civil no projeto deve-se não só ao papel desempenhado pelas mesmas na redemocratização da América do Sul, mas também pela “representação pública de interesses canalizados dos setores sociais subordinados, os excluídos, os pobres e os deslocados” (*idem*), aspecto crescente no desenho de políticas públicas na atualidade.

Além disso, é ressaltado o papel das OSCs na contraposição aos governos neoliberais dos anos 1990 (MERCOCIDADES, 2013a), o que potencializou a ação local, considerando a tendência da lógica da descentralização e aponta para o desenho de políticas na direção da ênfase ao poder local, além do surgimento de políticas inovadoras na atualidade que tiveram origem nos governos locais (*idem*, p. 19-20).

O fato de um dos projetos incubados e financiados pelo Projeto IN ter sua origem em Belo Horizonte, motivou esta pesquisa na busca da identificação dos aspectos inerentes à experiência e a análise da mesma diante das concepções teóricas do aprofundamento democrático e articulação entre atores sociais e institucionais no desenho de projetos. Dessa interlocução espera-se identificar aspectos relevantes a serem considerados nas políticas em áreas como educação, direitos da infância e adolescência, juventude e segurança cidadã, entre outras, que será analisado na seção seguinte.

### 5.3.1.1 Comunic@ Escola MERCOSUL

O projeto Comunic@ Escola MERCOSUL foi selecionado para a incubadora de projetos da Rede Mercocidades, sendo contemplado com o financiamento de 55 mil euros para sua implementação através do Projeto INOVA. O projeto foi desenvolvido e coordenado pela organização de sociedade civil Oficina de Imagens<sup>52</sup>.

Em Belo Horizonte, a ação foi implementada em duas escolas públicas da região central e leste da cidade: a Escola Municipal Paulo Mendes Campos e Escola Municipal Professora Alcida Torres e de forma simultânea em duas cidades integrantes da rede Mercocidades: duas escolas de San Miguel de Tucumán, Argentina, e duas de El Alto, da Bolívia. Participaram diretamente no processo mais de 100 educadores e 100 estudantes, com idades entre 12 e 18 anos do ensino fundamental das três cidades.

O Comunic@ Escola MERCOSUL<sup>53</sup> foi implementado no período entre janeiro de 2012 e junho de 2013 e surgiu com a finalidade “de contribuir para a formulação e sistematização de metodologias que coloquem em prática, no contexto do ensino público, o exercício da cidadania regional” trabalhando temáticas ligadas à “promoção dos direitos humanos, como o direito à diversidade, o respeito às diferenças, a comunicação e participação de adolescentes e jovens nos centros educativos” (MERCOCIDADES, 2013b, p.64). O projeto tem “um forte componente em relação à educomunicação, direitos humanos e cultura da paz nas escolas” (*idem*, p. 56).

A estratégia de trazer a temática para o ambiente de escolas públicas das cidades participantes buscou “alinhar as diretrizes relacionadas à promoção dos Direitos Humanos no âmbito do MERCOSUL às políticas educacionais” por nem sempre essa temática ser difundida no contexto escolar. Além disso, geralmente as políticas de educação dos países latino-americanos não incentivam a formulação de diretrizes

---

<sup>52</sup> A Oficina de Imagens – Comunicação e Educação foi criada em 1998 com a proposta de discutir o papel dos meios de comunicação na formação política de jovens e educadores. Atua na promoção dos direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens buscando incidir nas políticas públicas através da experimentação, criação e disseminação de processos e metodologias participativas nos campos da comunicação, educação e cultura com ações que incluem o sistema de ensino público, atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, em especial os conselhos de políticas públicas e conselhos tutelares. Por meio da formação de atores a entidade passou aos poucos a atuar na promoção do direito à participação social, além de temáticas mais específicas ligadas à área da comunicação. Para mais informações sobre a Oficina de Imagens ver [www.oficinadeimagens.org.br](http://www.oficinadeimagens.org.br).

<sup>53</sup> Para mais informações do Projeto Comunic@ Escola MERCOSUL, ver [www.comunicaescola.org.br](http://www.comunicaescola.org.br).

pedagógicas que priorizem a “criação e ampliação de espaços de comunicação e participação de crianças e adolescentes no contexto das escolas e colégios” (MERCOCIDADES, 2013b, p. 64).

Para sua operacionalização, o projeto conjugou a articulação de diversos integrantes do ambiente escolar como diretores e vice-diretores das escolas, professores, alunos das escolas municipais, profissionais das prefeituras dos órgãos das áreas de Educação e Relações Internacionais, além de pessoas vinculadas aos órgãos federais de educação (MERCOCIDADES, 2013b; OFICINA DE IMAGENS, 2013a) e de pessoas envolvidas com programas específicos da PBH como os agentes culturais do Programa Escola Integrada, no caso de Belo Horizonte, que trabalharam com o público no contraturno das atividades escolares. O projeto também contou com o assessoramento das equipes do escritório da Rede Mercocidades.

Na Argentina e Bolívia, o projeto foi desenvolvido com a parceria de duas Organizações da Sociedade Civil que estabeleceram as articulações institucionais e escolas no nível local abrangidas pelo projeto: a OSC *Eco Jóvenes* em El Alto (Bolívia) e a OSC *Abrojos*, em San Miguel de Tucumán (Argentina)<sup>54</sup>.

Em cada cidade, a proposta foi envolver estudantes e professores de escolas com perfis diferentes:

(...) um colégio público que atende à população de classe média e um que atende à população de classe média-baixa. A partir da comparação dos resultados obtidos em cada instituição e a realização de um processo de intercâmbio entre os atores participantes do projeto, se construíram parâmetros metodológicos comuns, com a intenção de serem utilizados como referência para outros sistemas educacionais do MERCOSUL (MERCOCIDADES, 2013b, p. 66).

Conjugando objetivos de redução da violência e no ambiente escolar, a afirmação no campo dos direitos humanos foi seguida de perto pelo objetivo de “dar voz” ao público infanto-juvenil, estimulando-os à participação nas escolas tendo como recurso para isso o desenvolvimento de técnicas no campo da comunicação social, em especial a “educomunicação”. Segundo a publicação final do Projeto IN,

Os participantes do projeto tiveram a oportunidade de analisar suas experiências, e por meio de um rico processo

---

<sup>54</sup> Para mais informações, ver [www.ecojovenes.org](http://www.ecojovenes.org) e [www.abrojos.org](http://www.abrojos.org)

de diálogo e intercâmbio, construir estratégias comuns para a superação dos níveis de violência, intolerância e violações dos Direitos Humanos registrados no âmbito das instituições educativas latino-americanas. (MERCOCIDADES, 2013, p. 64).

As ações do projeto foram concentradas em três linhas de estratégias:

- a) capacitação de educadores;
- b) participação dos estudantes;
- c) intercâmbio e comunicação.

O processo foi iniciado com a realização do seminário internacional “Educomunicação, Direitos Humanos e Cultura de Paz nas Escolas” em julho 2012, que contou com a conferência de representantes das ONGs e parceiros das cidades participantes, de Mercocidades tendo ainda palestrantes acadêmicos de universidades brasileiras (OFICINA DE IMAGENS, 2013a; 2013b).

Em Belo Horizonte ocorreu, a partir daí, entre setembro/2012 e abril/2013, diversos encontros de capacitação com os seguintes temas:

- a) MERCOSUL e Cidadania Regional: a formação de cidadãos latino-americanos.
- b) Promoção e Proteção dos Direitos Humanos de Crianças e adolescentes.
- c) As Políticas Públicas na Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes.
- d) Direito à Comunicação e Educação para a Mídia.
- e) Técnicas de Comunicação para Mobilização e Participação.
- f) Estratégias de Comunicação para a Promoção de uma Cultura de Paz nas Escolas.

Nas formações, os educadores participantes tiveram a oportunidade de analisar casos visando a reflexão sobre ações e encaminhamentos a serem tomadas em caso de violação de direitos, discutindo a importância do Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA e o avanço na garantia dos direitos e no tratamento das diretrizes para os direitos de crianças e adolescentes a partir do ECA. A formação também destacou a

corresponsabilidade da escola na construção das estratégias para a garantia dos direitos, mas reconhecendo os limites nessa responsabilidade, identificando que para que haja proteção integral é preciso que as políticas sejam melhor coordenadas e que se trabalhe articuladamente no encaminhamento de questões que envolvem a violação de direitos com Conselhos Tutelares, CRAS ou outros órgãos, de acordo com o caso<sup>56</sup>.

Também foi discutida a importância da abordagem da comunicação para a infância e a falta de legislação específica para a proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente no que se refere à comunicação na ótica dos educadores, sendo apontados os efeitos negativos da falta da classificação indicativa na literatura, em espetáculos teatrais e a publicidade infantil que cria estímulo ao consumismo, por exemplo.

As ações do projeto realizadas pelos adolescentes partiram de uma estratégia de comunicação prevista para ampliar a participação das crianças e adolescentes no ambiente escolar. Uma experiência marcante foi a utilização de uma rádio aberta operada no ambiente escolar, que contou com a participação de professores (OFICINA DE IMAGENS, 2013a). Também houve a elaboração de relatórios, criação de uma “vídeo-cabine” onde educadores falavam sobre o projeto, criação de perfis no “Facebook”, gravação de notas radiofônicas, notas jornalísticas, estruturação de programas, uso de fotografias e rádio-teatro.

Ação semelhante já havia sido desenvolvida no seminário quando se deu o lançamento do projeto com a presença dos parceiros internacionais. Os alunos fizeram a “cobertura” do evento, utilizando linguagens diversas e transmissão via web em tempo real. Os alunos “produziram matérias jornalísticas, entrevistas, fotografias e vídeos”<sup>55</sup>.

O estudo desse projeto nesta pesquisa visa a identificar elementos relativos à participação da comunidade em um projeto da Rede Mercocidades e se isso fortalece a capacidade da sociedade civil influir no cenário das políticas públicas a partir do desenho e implementação de intervenções locais. O Projeto Comunic@ Escola MERCOSUL é um projeto que pode ser caracterizado como de participação restrita, no caso, ao ambiente escolar, sendo uma ação localizada, mas que manteve durante todo tempo a interlocução com o órgão gestor da educação no município. O projeto distingue do outro projeto analisado a seguir com foco na disseminação de práticas participativas institucionalizadas de forma a buscar a incidência direta nas políticas públicas.

---

<sup>55</sup> Mais informações, ver em: <http://www.comunicaescola.org.br/>

### 5.3.2 Projeto Laboratório de Políticas Locais

O outro projeto implementado no âmbito da Rede Mercocidades e que contou com a participação de Belo Horizonte, o Laboratório de Políticas Locais, teve a temática da participação cidadã como objeto central, dentro de um recorte de participação mais ampla com a sociedade civil envolvida em práticas participativas institucionalizadas nos municípios.

O projeto destaca especialmente o orçamento participativo, mas também enfoca outras práticas de participação na busca do fortalecimento das políticas públicas locais. O Laboratório é voltado para atores públicos locais que integram a rede Mercocidades e organizações da sociedade civil, focalizando a promoção da participação cidadã na construção das políticas públicas locais. O objetivo principal do projeto é criar, no âmbito do MERCOSUL, cidades ativas que impulsionem processos participativos. Nessa direção, o projeto cria “o primeiro Laboratório de participação como um espaço de construção coletiva que promova a sistematização, avaliação e o desenvolvimento permanente de experiências nesse campo” (MERCOCIDADES, 2011a, p. 3, tradução nossa).

A expectativa é que além da integração dos municípios da região do MERCOSUL, as Mercocidades atuem com a colaboração de outras redes regionais, inclusive da União Europeia, uma vez os principais parceiros e investidores do projeto são provenientes do continente, principalmente a Espanha.

O LPL aborda as temáticas mencionadas a partir de uma perspectiva crítica, onde a metodologia de trabalho é participativa, intercambiando conceitos básicos sobre a temática, com a experiência dos próprios participantes. O Laboratório está empenhado em promover um ambiente de diálogo entre diferentes atores, mostrando a diversidade de realidades, visões e valorizando a implementação dos processos de descentralização e políticas locais de participação cidadã, com o objetivo de contribuir para enfrentar os referidos processos a partir de uma perspectiva regional e integradora. (MERCOCIDADES, 2011c, p. 82; tradução nossa).

No projeto foi prevista a identificação de diversas ações relacionadas à temática da participação existentes em cidades da Rede e sistematização do conhecimento e experiências vivenciados na região que possibilitem a difusão das práticas experimentadas pelas Mercocidades. As atividades previstas foram bastante

diversificadas, contemplando consultorias, assessoria técnica, realização de oficinas e seminários que contribuiram para a formação das equipes dos governos locais, publicação de guias com as experiências desenvolvidas nos municípios, a criação de um banco de dados de experiências que possibilitem a efetivação de intercâmbios técnicos e a edição de três publicações visando potencializar a ação local com bases participativas e atuação em rede.

Segundo o relatório anual da rede, não se pretende realizar uma análise exaustiva dos processos que envolvem a participação e descentralização, mas efetuar uma aproximação conceitual dos mesmos por identificar que geralmente esses processos avançam em conjunto e por considerar que a descentralização implica na “redistribuição do poder político, maior domínio territorial do Estado, maior institucionalidade, assim como a reformulação das capacidades públicas e do sistema de vínculos com a sociedade” (MERCOCIDADES, 2011c, p. 80; tradução nossa).

O resultado esperado desse processo desencadeado, sobretudo através da cooperação descentralizada, é que as experiências externas contribuam para o fortalecimento da participação social na consolidação de políticas que promovam a coesão e inclusão social. Assim, o projeto impulsiona os atores da sociedade civil e governos locais à efetivação de ações complementares e que sejam parâmetro para o desenvolvimento de experiências similares adaptadas à realidade de outros municípios apresentando aos cidadãos mecanismos reais de incidência nas políticas públicas.

As cidades não poderão melhorar se os cidadãos não tem mecanismos diretos de intervenção nas decisões que afetam suas vidas. A participação cidadã não é outra coisa senão a capacidade real dos cidadãos tomarem decisões e essa participação deve afetar de forma decisiva a melhoria do nível de democracia real existente na sociedade (MERCOCIDADES, 2011a, p.10; tradução nossa).

O projeto foi coordenado pela Secretaria Técnica Permanente da Rede Mercocidades, com recursos captados através do Programa *Municipia* da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). O Fundo Andaluz de Municípios para a Solidariedade Internacional (FAMSI) foi parceiro e colaborador do projeto, o que efetivou o desafio de aproximar as cidades do MERCOSUL e de redes de cidades de outros continentes visando a obtenção de apoio

na implementação de políticas e projetos locais, contribuindo para o acesso aos mecanismos de cooperação visando maior protagonismo local.

Este projeto emana de necessidades identificadas por Mercocidades, a fim de facilitar a integração regional, promover a descentralização, compartilhar e coordenar políticas que sustentam uma democracia participativa e progredir na luta contras as desigualdades de modo a contribuir para a construção da cidadania regional com coesão social, no âmbito de colaboração com redes de cooperação descentralizada espanholas e outras redes europeias e internacionais que operam nesse campo. (MERCOCIDADES, 2011a, p.6; tradução nossa).

Para cumprir seus objetivos, o projeto destaca os conceitos de integração regional em rede, assim como a descentralização político-administrativa, como eixos importantes da afirmação do poder local, que permitem maior inclusão do tecido social às práticas participativas, maior autonomia política municipal e o desenvolvimento de ações com participação dos atores locais valendo-se das experiências de outros municípios. Assim, são ressaltados o papel do intercâmbio e capacitação para melhorar a qualidade de desenho e implementação das políticas de gestão pública e democracia participativa, favorecendo a “boa governança” e a construção de uma cidadania ativa em nível regional (MERCOCIDADES, 2011a, p.6; tradução nossa). A cooperação descentralizada, sobretudo no âmbito “Sul-Sul” é a grande “aposta” da rede, por ser considerada mais cívica e cidadã ao promover maior possibilidade de participação da sociedade nos assuntos públicos em cidades de países em desenvolvimento.

É importante observar que o Laboratório de Políticas Locais também visa a ação protagonista das cidades na incidência política em outras esferas. No âmbito da rede, os “territórios locais” são considerados “espaços de reinvenção da democracia” considerando, não só a necessidade de articulação entre os diversos níveis de poder de cada país integrantes do bloco para implementação de políticas que impactem a cidadania, mas também levando em conta a necessidade de reforçar princípios democráticos no plano internacional,

(...) trabalhar a partir do local, em níveis nacionais, regionais e internacionais, pois isto permite articular a luta pela mudança democrática e transformação social, por um desenvolvimento sustentável, inclusivo e respeitoso com os direitos humanos nos territórios, pela integração dos povos e

por um novo sistema mundial mais justo e democrático, tudo isto passa por aprofundar nos instrumentos da democracia e por uma aliança com os movimentos sociais para a construção de outro mundo possível. (MERCOCIDADES, 2011a, p.10).

A declaração de Porto Alegre, ato final da Cúpula da rede em dezembro de 2014, quando Rosário/AR assumiu novamente a coordenação executiva da rede, destaca a participação social não só na Rede Mercocidades, mas também em espaços de participação no MERCOSUL, mencionando a realização de uma oficina para discutir a temática da participação através da Unidade de Apoio à Participação Social, aproximando a estrutura formal do bloco regional das organizações da sociedade civil (MERCOCIDADES, 2015o; tradução nossa). Volta-se, então, para a democratização no âmbito internacional na linha prevista por Dryzek (2000).

Dentre as várias ações do projeto, foram efetivadas as três consultorias que focalizaram práticas participativas em desenvolvimento nas cidades do MERCOSUL, que por vezes extrapolavam a esfera local, apesar do olhar sobre as cidades ser a tônica principal. As consultorias geraram três publicações, comentadas abaixo, cujos temas são referência para a proliferação de práticas participativas entre as cidades da região e o desenvolvimento de outras ações do projeto.

A primeira publicação, coordenada pela FAMSI, é dedicada à difusão do orçamento participativo como um dos principais instrumentos da democracia participativa e deliberativa por aproximar o cidadão das ações governamentais, o que contribui para a legitimidade dos governos ao dá voz aos cidadãos, além de impulsionar os municípios a assumirem novos papéis na promoção do desenvolvimento local e inclusão social (MERCOCIDADES, 2011a).

O orçamento participativo, já abordado anteriormente, teve a experiência pioneira em Porto Alegre, com reconhecimento nacional e internacional, por apontar para “uma melhora da governança local em termos de uma gestão relacional e compartilhada da cidade” (*idem*, p. 11). Assim, o OP materializa valores e práticas onde são estimulados a cooperação, o diálogo, a cogestão, uma nova cultura política que valoriza o público, a diferença e a diversidade, funcionando como uma “escola de cidadania”. Assim, chama atenção as dimensões envolvidas na adoção do orçamento participativo como método de governo, sobretudo o aspecto de contribuir para fomentar uma cultura de participação, a “aprendizagem coletiva” e como meio de “transformação

social”, além de produzir mudanças na gestão pública a partir do momento que a instituição participativa do OP contribui para a transversalidade das políticas, melhorando a coordenação entre as áreas internas da administração local (MERCOCIDADES, 2011a).

O êxito da instituição participativa fez com que ela fosse implementada em outras cidades brasileiras, inicialmente aquelas mais identificadas com uma cultura política de esquerda, mas sendo também adotada em cidades governadas por partidos com outras linhas políticas no país e em várias partes do mundo (MERCOCIDADES, 2011a)<sup>56</sup>.

Dessa forma, o orçamento participativo configurou-se como uma experiência democrática e inovadora, o que fez com que se tornasse o foco inicial do Laboratório de Políticas Locais e alvo de difusão na Rede Mercocidades com vistas a proporcionar a adoção da metodologia dessa instituição participativa nas cidades da rede como forma de aprofundar a democracia nas cidades da região.

Na verdade, institucionalizado pela Rede Mercocidades, por meio do projeto Laboratório de Políticas Locais a difusão dá prosseguimento ao movimento, iniciado por Montevidéu juntamente com Porto Alegre, na mesma década da criação da rede, na promoção da IP. Em sua tese, Porto de Oliveira (2013) apresenta a difusão do OP inicialmente a partir de Porto Alegre. Referenciando Boaventura dos Santos, o autor menciona o movimento “articulado” da capital gaúcha e Montevidéu, no Uruguai, com objetivo de difundir a experiência nas cidades do MERCOSUL desde os anos 1990.

A seguir, o autor ressalta em seu trabalho a internacionalização do OP a partir da trajetória da instituição participativa vivenciada em Belo Horizonte e Recife, além de Porto Alegre, o que demarca a etapa de profusão de “construções” locais que passam a ser integradas no movimento global de inovações e contribuições a partir das cidades.

Na década seguinte, a trajetória da difusão do OP ganha maiores dimensões a partir do Fórum Social Mundial, despertando interesse de organizações

---

<sup>56</sup> Em 2014, ano em que Porto Alegre coordenou a Secretaria Executiva da Rede Mercocidades pela segunda vez, foi comemorado os 25 anos da criação do OP com a realização de um seminário internacional em novembro (MERCOCIDADES, 2015p). Em 2011, época da publicação da primeira consultoria do Laboratório de Políticas Locais o Orçamento Participativo já havia sido implementado em cidades de 27 países de três continentes: Europa, África e principalmente na América, Sul, Norte, Central e Caribe (MERCOCIDADES, 2011a). Em artigo publicado em 2014, foi identificado que o OP já foi implementado em mais de 1700 cidades em todo mundo, sendo contabilizado mais de 40 países (CABANNES, 2014).

internacionais como o Banco Mundial, ONU além da União Europeia (PORTO DE OLIVEIRA, 2013).

A premissa básica da rede é a integração e a promoção do intercâmbio como estratégia para reforçar a importância na atualidade da promoção da democracia participativa a partir do nível local. O projeto em pauta dá destaque às experiências de diversas redes ou instâncias de base nacional, regional ou mundial que promovem a temática da participação, especialmente o OP. Há no material sistematizado a divulgação sucinta das redes e experiências, assim como meios de contato, conforme demonstrado no Quadro 9 (MERCOCIDADES, 2011b). Assume especial relevância, as redes desenvolvidas nas regiões da Espanha que, em regime de cooperação, congregam em alguns casos cidades de todas as partes do mundo, assim como a rede no Brasil, criada para promover o OP, a Rede Brasileira de Orçamento Participativo<sup>57</sup>. No Quadro 9 são apresentadas as redes citadas na publicação, ainda não mencionadas no escopo deste trabalho.

A segunda consultoria do Laboratório de Políticas Locais, contou com a especificidade de tratar da criação do terceiro nível de governo no Uruguai, o nível municipal, e apresenta a aproximação temática entre descentralização e a ampliação da participação cidadã como fenômenos que, ao se complementarem, se fortalecem.

O projeto ao tratar de algo específico, como a criação dos municípios dentro da estrutura departamental no Uruguai, reforça o papel do poder local, ao mesmo tempo que reitera a importância da participação como “método” de governo e forma mais democrática de efetivar a descentralização. O documento da segunda consultoria foi elaborado pelo “Centro Latinoamericano de Economía Humana – CLAEH”, sediado no Uruguai com o objetivo de,

(...) identificar diferentes modalidades de políticas públicas de descentralização e instrumentos de participação cidadã implementados no Uruguai que permitam extrair aprendizados para a nova institucionalidade existente em análise comparada com algumas experiências do MERCOSUL (MERCOCIDADES, 2011b, p. 8, tradução nossa).

As análises partiram dos quatro países fundadores do MERCOSUL, com

<sup>57</sup> A título informativo, ocorreu em dezembro de 2008 em Belo Horizonte, coincidindo com os 15 anos de OP na cidade, a realização da primeira assembleia da Plataforma Internacional pelos Orçamentos Participativos, sendo que a partir daí essa reunião ampliada passou a acontecer junto a “eventos mundiais municipalistas ou sociais” (MERCOCIDADES, 2011a, p. 34).

Quadro 9

**Outras Redes Internacionais sobre Democracia Participativa/Participação Cidadã**

<b>Rede</b>	<b>Sede</b>	<b>Observação</b>	<b>Ano Criação</b>
Red FAL-Foro de Autoridades Locales por la Inclusão Social y la Democracia Participativa	Málaga - Espanha	Criada a partir do Fórum Social Mundial de Porto Alegre com objetivo de promoção da Democracia Participativa, em especial o OP entre outros eixos temáticos. A partir da Rede foi criada a Plataforma Internacional de Orçamentos Participativos, além do <i>Foro de Autoridades Locales de Periferias - Metrópolis Solidaria</i> .	2001
Unidad Nacional de Presupuestos Participativos de FEDOMU (Federación Dominicana de Municipios)	Santo Domingo - República Dominicana	A Federação Dominicana de Municípios atua sobre o lema "Solidariedade, Autonomia e Democracia Participativa" e obteve, junto ao processo e reforma do Estado, a criação de uma lei que tornou o Orçamento Participativo obrigatório.	2001
Red URB-AL 9 - Financiamento Local e Orçamento Participativo	Porto Alegre - Brasil	Criada no âmbito do Programa URB-AL, congrega experiências europeias e latino-americanas com o objetivo de formar uma rede permanente de governos locais voltada para a temática da democracia participativa e financiamento local. Desenvolveu diversos projetos que envolveu cidades parceiras a partir da rede, além de criar outras 13 redes nas regiões abrangidas pelo programa.	2004
Rede Brasileira de Orçamento Participativo	Canoas - RS - Brasil	Entre seus objetivos, a rede visa fortalecer a democratização da gestão pública, busca da redução das desigualdades sociais por meio da participação popular e a promoção de intercâmbio de conhecimentos. Belo Horizonte faz parte do Comitê Executivo da Rede.	2007
Red Española de Presupuestos Participativos	Málaga - Espanha	Constitui-se como rede municipal mas aberta à participação de movimentos sociais, pesquisadores e comunidade. Se articula com outras redes, como a <i>Red FAL</i> .	2008
OP-Portugal	São Brás de Alportel - Portugal	Espaço virtual de difusão do OP em Portugal, atua em rede integrado à associação da sociedade civil IN-Loce e o programa Portugal Participa, as instituições visam difundir o tema da participação social através dos OPs em Portugal aproximando segmentos públicos e privado.	2008
"Red Nacional de Planeación Local y Presupuestación Participativa" Colômbia	Barrancabermeja - Colômbia	Além de governos locais, fazem parte da Secretaria Executiva da Rede a <i>Corporación Viva la Ciudadanía</i> e Diocese de Barrancabermeja.	2008
Plataforma Internacional de Orçamentos Participativos	s/inform.	Lançada por ocasião da formação da Rede Brasileira de Orçamento Participativo, a Plataforma tem o objetivo de desenvolver as necessidades em comuns dos governos locais e incentivar o intercâmbio e capacitação nos mesmos. Os encontros ocorrem junto a grandes eventos como FSM, Red FAL etc).	2008
Proyecto PARLOCAL	Málaga - Espanha	Projeto com duração de dois anos que desenvolveu em sistema de rede cidades da Espanha, República Dominicana e Uruguai. Visou a formação, pesquisa e difusão sobre a democracia participativa e os orçamentos participativos.	2010

Fonte: elaboração própria, adaptado a partir de Mercocidades (2011a)

diferentes formas de organização política. Enquanto Argentina e Brasil são repúblicas federativas, o Paraguai e Uruguai são “constituídos como repúblicas unitárias” (MERCOCIDADES, 2011b, p. 19), descentralizado no caso do Paraguai possuindo o nível intermediário (departamental) e 238 municípios, incluindo a capital Assunção. O Uruguai, no entanto, possuía o modelo centralizado, formado por dois níveis de poder: o poder central dividido em 19 Departamentos. Os avanços na afirmação do poder local e descentralização, vividas na contemporaneidade, colocavam o país em contradição com os tempos atuais, o que fez com que alguns Departamentos, sobretudo Montevideú, dessem os passos iniciais relativos ao processo de descentralização política no país ainda da década de 1990. Desta forma, o estudo foi baseado no processo vivenciado pelos departamentos de Montevideú e Maldonado com o foco em repensar as capacidades dos territórios do desafio de um novo espaço político onde são requeridas novas formas de atuação e articulação entre Estado, sociedade, mercado e entre os distintos níveis de governo (*idem*).

A experiência brasileira da formação do Conselho de Cidades do Ministério das Cidades foi uma experiência relevante para ser levada ao país, no que diz respeito a um órgão de deliberação e consulta do âmbito federal composto pela incidência direta de atores locais na formulação da política de Planejamento Urbano. No caso de experiências locais, Belo Horizonte contribuiu com a experiência do Conselho Municipal de Cultura criado em 2008, como um órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo com participação ativa de integrantes da sociedade civil, dentro do segmento cultural (MERCOCIDADES, 2011b, p. 65-67).

A terceira consultoria foi coordenada pelo Instituto Economia e Sociedade, da Universidade Autônoma de Entre Rios, Argentina, e baseou os estudos em diferentes modalidades de políticas públicas de participação implementadas em cidades do MERCOSUL<sup>58</sup>.

As experiências foram analisadas não só em relação ao fortalecimento da democracia participativa na região, mas também por sua contribuição para o desenvolvimento local, descentralização e para o fortalecimento da cidadania regional,

<sup>58</sup> Apesar do título da publicação apresentar uma abordagem mais ampla, indicando um “olhar” ampliado sobre a América Latina, o estudo baseou-se em estritamente em cidades ou departamentos pertencentes ao MERCOSUL, associadas às Mercocidades, com exceção do departamento colombiano de Cundinamarca, predominando o estudo em cidades uruguaias, especialmente Montevideú, e cidades argentinas. Algumas cidades brasileiras compuseram o estudo, não havendo citação a Belo Horizonte, além de uma experiência de Assunção, Paraguai.

objetivo almejado pela Rede Mercocidades. Para isso uma das ações da consultoria foi a criação de um índice para medir o grau de capacidade dos governos locais da região em desenvolver as capacidades democráticas e produzir um equilíbrio entre os atores envolvidos com os processos participativos nos territórios assim como o índice para medir a eficiência das ações participativas (MERCOCIDADES, 2012c). Para a criação do índice várias dimensões foram consideradas, como:

- a) o contexto nacional e sub-regional onde está inserida a cidade e o amparo político-institucional para o exercício da participação;
- b) “nível de governo” que considera diversos quesitos, como a regulamentação da participação em nível local; estrutura municipal de suporte às ações de participação e realize o acompanhamento das mesmas. Da mesma forma, a constatação de uma estrutura para o assessoramento na criação de associações e acompanhamento das instituições da sociedade civil; tecnologia da informação que potencialize as ações de participação (setores para atender reclamações do ponto de vista físico e com aparatos de comunicação como “disque reclamação”, para realizar consultas, e-mails para reclamações, página na internet, etc.); taxa de sucesso nas práticas participativas; volume de recursos destinados às ações participativas; existência de mecanismos de controle por parte da população e nível de transparência da informação;
- c) quantidade de associações existentes e proporção de propostas apresentadas com resposta positiva;
- d) envolvimento da população com práticas participativas, considerando o número de habitantes associados a uma organização civil; proporção das pessoas que frequentam associações comunitárias; quantidade de manifestações convocadas por comunidades que são atendidas pelos governos (MERCOCIDADES, 2012c).

É importante mencionar que para a criação dos índices, foram elencadas as diversas formas de participação vislumbradas, desde manifestações como greves, protestos, piquetes como as ações de participação institucionalizadas, inclusive as que

representam inovações participativas. Assim, uma gama de modalidades foi analisada tais como audiências, consultas, projetos de iniciativa popular, orçamentos participativos, conselhos locais, reuniões informativas, reuniões comunitárias para realização de eventos, participação em fóruns e em redes sociais, entre outras formas (MERCOCIDADES, 2012c). No entanto, não foi identificada evidências da utilização prática do índice.

Além das consultorias e respectivas publicações, outras ações do Laboratório de Políticas Locais foram realizadas ao longo da efetivação do projeto como a primeira oficina realizada em Belo Horizonte em 2010. Essa oficina contou com a participação de representantes de diversas cidades e apresentou, entre outras ações, a experiência relativa à participação social em Belo Horizonte, Guarulhos e Neuquén/AR em diversos eixos nos respectivos municípios. Nessa oficina também foi apresentado o caderno da primeira consultoria do projeto, relatado anteriormente, apresentando os desafios da criação do nível de governo municipal no Uruguai e a expectativa em torno do fortalecimento da participação cidadã a partir daí. Nessa oficina também foi apresentado o instrumental para levantamento das experiências locais de participação, com vistas à sistematização e publicação das mesmas (MERCOCIDADES, 2015r; 2010b; 2010c).

A segunda oficina aconteceu em 2011, na cidade de Morón/AR e além de apresentar a experiência da participação social em Morón, Fortaleza e Barquisimeto, foi apresentado também o projeto de recuperação das áreas de pescadores destruídas pelo terremoto no Chile em 2010, na região de Biobío. É importante mencionar que o projeto *“Construcción de Ciudadanía y Capital Social en habitantes de aldeas de Pescadores de Caleta Tumbes, Comuna de Talcahuano, Región del Biobío”* foi um dos projetos finalistas do Projeto Inovação e Coesão Social.

Pelo alcance da proposição, o projeto foi avaliado com potencial para contribuir para as cidades da rede na temática da “Gestão de Riscos”, produzindo uma integração entre o projeto IN e Laboratório de Políticas Locais, ambos abordados neste trabalho (MERCOCIDADES, 2011d). A questão das catástrofes naturais e a emergência de ações coordenadas é uma temática essencial de serem assumidos pelos governos, sob o risco da inoperância produzir mais efeitos negativos que podem ser evitados, como tem sido vistos em algumas situações emergenciais na atualidade.

Em 2011 ocorreram duas capacitações: em La Paloma, departamento de Rocha no Uruguai, e Montevidéo. As capacitações abordaram a descentralização municipal e o fortalecimento da democracia participativa a partir da criação do terceiro nível de governo no país, mencionado anteriormente (MERCOCIDADES, 2015s; 2015t; 2015u). A evolução das discussões nesse processo resultou no material produzido na primeira consultoria do projeto. Participaram da capacitação tanto autoridades departamentais e municipais como “alcaldes”, prefeitos e vereadores além de representantes da sociedade civil.

No mesmo, ano, como desdobramento da oficina ocorrida em Mórón e demandado pelos participantes da mesma, aconteceu o seminário sobre “Gestão de Riscos” que contou novamente com o responsável pela elaboração do projeto de recuperação da região de Biobío, integrante da organização da sociedade civil, *Corporación Servicio para El Desarrollo de los Jóvenes*, além de apresentação da cidade de Santa Fé/Argentina e da Cruz Vermelha (MERCOCIDADES, 2015v; 2015w; 2015x).

É importante mencionar que apesar do desenvolvimento de diversas atividades relevantes na difusão de metodologias participativas no contexto do projeto Laboratório de Políticas Locais, uma ação significativa não foi concluída: a sistematização dos dados relativos à participação social nas cidades da Rede Mercocidades para a formação de um Banco de Dados de Experiências Participativas.

Ao considerar a incursão da cidade de Belo Horizonte nas ações internacionais em rede no campo de diversas políticas públicas setoriais e no campo das políticas participativas constata-se a relevância da mesma no cenário regional e mundial, sendo que a integração com outros municípios tem sido ampliada consideravelmente nos últimos tempos.

A partir da implementação de uma infraestrutura participativa com diversidade de Instituições Participativas, algumas com desenhos inovadores, a cidade se mostra presente no cenário internacional. A relação estabelecida nos espaços onde convergem o local e o global tem potencializado o intercâmbio, sendo que a experiência acumulada na cidade tem sido utilizada por cidades de várias partes do mundo. Por outro lado, os avanços na participação social no município, podem ser ainda desenvolvidos com maior intensidade. Da mesma forma, Belo Horizonte também pode aperfeiçoar seus mecanismos e metodologias a partir de referências de outras lugares, e

experimentar outras possibilidades, a partir dos intercâmbios promovidos pela cooperação em rede.

No próximo capítulo, são apresentados os dados provenientes do trabalho empírico que focalizam os projetos em rede os quais a cidade se integrou recentemente. Foram realizadas entrevistas com o objetivo de identificar elementos na ótica dos atores de alguma forma envolvidos com os projetos da Rede Mercocidades em Belo Horizonte e verificar possíveis contribuições dos projetos com o desenvolvimento da democracia participativa na cidade.

## **6 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PROJETOS DA REDE MERCOCIDADES**

A motivação para efetivar esta pesquisa, foi a busca de evidências da contribuição da cooperação internacional e da inserção do município em redes internacionais para o impulso às políticas participativas em Belo Horizonte, especialmente por meio de projetos desenvolvidos pela Rede Mercocidades. O foco foi o estudo e análise de três projetos da rede os quais a cidade se integrou nos últimos anos: Laboratório de Políticas Locais, Inovação e Coesão Social e Comunic@ Escola MERCOSUL.

Foi necessário compreender o contexto da formulação dos projetos e a dinâmica do seu funcionamento para buscar elementos que apontassem para possíveis contribuições para as políticas e o fortalecimento dos atores locais visando a convivência democrática de atores distintos, na perspectiva de efetivar ou aprofundar a democracia participativa nos territórios. Dessa forma, também foi importante compreender um pouco mais da política onde se inseria a temática central de cada projeto, para maior compreensão desse processo.

Além de compreender os componentes e percurso dos projetos, foi obtida a contribuição de alguns dos atores envolvidos na efetivação dos mesmos no nível local por meio de entrevistas semiestruturadas que possibilitaram, segundo o ponto de vista dos mesmos, apresentar um quadro mais geral que contribuísse para a análise sobre os diversos aspectos verificados. Os entrevistados estiveram envolvidos de alguma forma com alguns dos projetos: na concepção, gestão do projeto ou da política e desenho ou implementação dos projetos.

Foi considerada uma estratégia importante para a pesquisa lançar um olhar, mesmo que breve, para outras redes internacionais as quais a cidade de Belo Horizonte está integrada e captar nuances, semelhanças e distinções que podem contribuir para o estabelecimento de uma relação mais propositiva e eficaz com a rede do ambiente regional onde a cidade se insere, a região do MERCOSUL, através da Rede Mercocidades. Há uma crescente integração da Rede Mercocidades com as demais redes, efetivando ações conjuntas, alinhando e aperfeiçoando visões, complementando concepções e até chegar o momento da participação conjunta em projetos em rede, o que permite maior integração do local com o global.

O que se percebe é uma linha semelhante de atuação em determinados aspectos, apesar de que algumas redes focalizam mais a importância da difusão da participação social no contexto das políticas públicas, do que especificamente um engajamento para que os governos locais aperfeiçoem seus mecanismos participativos ou mesmo uma atuação conjunta na efetivação de planos de trabalho e projetos em comum, como é verificado nas ações da Rede Mercocidades.

Por outro lado, esse é um processo que esbarra tanto da discricionariedade dos territórios quanto na evolução da sociedade em conjunto para demandar nos espaços públicos uma democracia participativa mais efetiva. No entanto, é salutar a difusão que as redes promovem ao editar materiais e publicações reconhecendo a importância da temática ou promovendo capacitações presenciais ou virtuais, levando a temática em locais onde a participação ainda é pouco difundida.

Pela breve análise, constata-se maiores indícios de linhas próximas de trabalho da Rede Mercocidades com a CGLU, por trabalharem uma diversidade de temáticas, mas também por focalizar a participação como um núcleo importante de atenção na relação entre sociedade civil e instituições oficiais.

Mais especificamente, ao analisar os projetos da Rede Mercocidades foram elencadas algumas categorias para permitir a análise, conforme mencionado, que refletisse a visão na perspectiva dos atores envolvidos, mas também buscasse evidências por meio de publicações, relatórios e documentos relativos à efetivação dos projetos. Assim, a análise se concentrará em alguns dos quesitos mais relevantes, sendo que em cada um dos projetos foi buscada a perspectiva analítica para identificar em que medida o envolvimento com projetos internacionais favorece a participação social no município e o fortalecimento local. Foram, assim, estabelecidas, as seguintes categorias:

- a) gênese do projeto
- b) desenho dos projetos e objetivos
- c) participação da sociedade no projeto
- d) cooperação e intercâmbio
- e) problemas e dificuldades
- f) formação de capacidades
- g) contribuição com inovações nas políticas públicas

No intuito de contribuir para facilitar a leitura, e auxiliar a compreensão dos depoimentos colhidos nas entrevistas, identificaremos os entrevistados pela letra “E” e atribuindo de forma aleatória um número de “1 a 10” para cada entrevistado/entrevistada, apesar de que todos serão referidos genericamente no gênero masculino. No entanto, quando o entrevistado for proveniente da sociedade civil, as iniciais “SC” virão em parênteses após a identificação do número atribuído à pessoa entrevistada. Os demais pertencem aos quadros profissionais da municipalidade em alguns dos órgãos do governo municipal que tiveram relação com algum dos projetos, ou seja, Secretaria Municipal de Educação, Relações Internacionais e Planejamento.

a) Quanto à **gênese do projeto**, a forma como cada um foi idealizado demonstra um alinhamento quanto a um macro objetivo estratégico da Rede Mercocidades no que diz respeito a promover a integração das cidades, em um contexto regional, visando fortalecer o poder local e contribuir para que de fato as cidades figurem como protagonistas no cenário das políticas e participem da consolidação do MERCOSUL, dentro de uma visão mais solidária, cooperativa, abordando uma diversidade de temáticas, sobretudo no plano social. Esse percurso é estabelecido na perspectiva da incorporação da participação social nos projetos, pois o foco é a incorporação desse “método” de governar nos territórios, na busca de ganhos democráticos para os municípios integrantes da rede.

A participação aparece desde uma forma mais restrita em uma ação mais específica e focalizada (como nos projetos fomentados pelo Projeto Inovação, sendo o Comunic@ Escola uma expressão disso) ou de forma institucionalizada, na linha da radicalização democrática como opção política da Rede, ao identificar ações dessa natureza por meio do Laboratório de Políticas Locais. Isso fica mais evidente ao verificar a ênfase desse projeto na difusão do Orçamento Participativo.

Um ponto em comum a todos os projetos é o percurso formativo e conceitual. Os projetos foram desenhados prevendo um processo de formação que trabalhasse conhecimentos importantes para ativar a potencialidade da ação dos atores nos territórios por meio de formações, capacitações, troca de informações e conhecimentos.

Em relação ao Laboratório de Políticas Locais, E10, menciona

“(...) o desenho do projeto já estava sendo fomentado em processos anteriores que sinceramente eu não sei te falar (...) então teve isto, tinha toda a visibilidade que o orçamento participativo tem, não só no país, mas como na internacionalização (...).”

“O projeto Laboratório de Políticas Locais tem como temática principal a discussão das políticas públicas de cunho participativo e de democracia participativa no âmbito local. Na verdade, são políticas públicas de âmbito local, mas que vão trabalhar nessa perspectiva participativa e da democracia participativa... a democracia, a gestão mais democrática e no caso desse desenho, o orçamento participativo, como as demais políticas que tem essa metodologia, digamos assim mais participativa, tem um espaço constante nesse desenho.”

Quanto ao Inovação e Coesão Social, E1(SC) destaca

“quando veio a capacitação eu participei, aí eu fui percebendo os *links*, as pontes que tinham entre o projeto e a nossa proposta de trabalho e o que estava sendo agregado pelo (projeto) Inovação... o processo de parceria com a cooperação internacional no âmbito do *Inovação*, não foi só uma capacitação, um modelo metodológico do ciclo de projetos ... foi muito mais no sentido de ampliar nossa visão sobre possibilidades de articulação da nossa experiência aqui em Belo Horizonte e da experiência da Oficina, do seu histórico de atuação, com as experiências de outros... numa perspectiva de fortalecer uma agenda política que a gente trazia com o projeto no âmbito do MERCOSUL a partir da Rede Mercocidades, que a gente passou a conhecer também a partir dali também.”

E7 “o relevante é onde nasce o projeto (...) dentro de uma rede de cidades (...) que é uma plataforma permanente de cooperação internacional, troca de experiências.”

Sobre o Comunic@ Escola MERCOSUL, E5 comenta

"a gente precisava de uma proposta que fale a linguagem do adolescente, para melhorar, integrar esse currículo (...) integrar à nossa proposta curricular (...) para despertar o interesse desse menino (...) e pela escola, com outras atividades interessantes (...). A gente pediu uma participação nesse sentido (...) trazendo coisas diferentes na escola."

E1 (SC): “o guarda-chuva temático do projeto é a educação e direitos humanos (...) a realidade em que a gente queria atuar era a questão da violação de direitos humanos que ocorre no contexto da escola, a violência praticada por alunos ou contra alunos, a violência institucional (...) a questão do *bullying*, temática que surgiu muito forte (...) transversalmente a gente trabalhava muito nessa direção aí, de fomentar processos de diálogo e participação entre alunos e professores e comunidade escolar, porque também tinha essa relação da escola com a comunidade que é sempre muito frágil às vezes... aí trabalhava muito nessa linha de criar canais, fomentar que a escola crie canais de comunicação que permitam que os adolescentes se engajem em atividades e ações na escola e canais para expressar suas opiniões.” E1 (SC)

E6: "o pessoal da Oficina de Imagens fazia parceria com a gente, com vários projetos (...) teve o "Cine Sabotagem" (...) achou interessante fazer esse trabalho em parceria com a gente" um mapeamento de escolas que poderiam atender o interesse do projeto, o perfil da comunidade."<sup>59</sup>

b) No item referente ao **desenho dos projetos e seus objetivos**, apesar dos mesmos serem descritos no Capítulo 5 desta pesquisa, vale ressaltar como os atores envolvidos percebem a questão, o que certamente impacta em sua implementação. Da mesma forma, cumpre destacar a natureza distinta de cada um dos projetos.

O Laboratório de Políticas Locais tem uma natureza mais voltada para o campo institucional, e da mesma forma pretende realizar um levantamento ampliado das experiências participativas nas Mercocidades, com fins de disponibilizar esse “repertório de práticas” às cidades associadas, mas também a outras em uma perspectiva global, até mesmo porque as demais redes se integram à rede sul-americana.

O projeto Inovação e Coesão Social objetivou fortalecer os atores da rede: governos locais e sociedade civil, na capacidade de estruturar intervenções que contribuíssem para as políticas nos territórios, priorizando temáticas gerais como a integração produtiva regional, a cidadania regional e inclusão social, além de temáticas transversais como a equidade de gênero e maior participação da mulher, promoção dos ODM e fortalecimento da cooperação público-privada, conforme descrito no capítulo 5. Quanto a isto, E8 destaca,

“(...) criou um mecanismo de raciocinar (...) e construir estrategicamente a participação dos governos locais na agenda proposta pelo bloco (...) a partir do momento que eles criam um projeto de capacitação de gestão do ciclo do projeto dentro de temáticas específicas que estão claramente ligadas à agenda do MERCOSUL, e conseqüentemente a agenda do Mercocidades e do FCCR eles tem uma visão mais prática e mais palpável de como os governos locais podem participar (...) esse é o grande dilema, como as redes de cidades geram resultados mais palpáveis (...) dão respostas mais concretas para as demandas (...)”

O Comunic@ Escola MERCOSUL foi uma intervenção propiciada a partir do Projeto Inovação e Coesão Social, que focalizou a perspectiva dos direitos humanos nas escolas, propiciando uma cultura de paz e não violência por meio de

<sup>59</sup> É importante observar que a ONG Oficina de Imagens já havia desenvolvido ações em uma das escolas, além de outras, ações na linha temática do projeto, a “Edcomunicação”, sendo dessa forma o projeto Comunic@ Escola MERCOSUL um desdobramento de ações já construídas na Escola Integrada, programa municipal da Secretaria de Educação, com alunos do Ciclo Três do Ensino Fundamental, o que evidencia um panorama de certa continuidade a ações desenvolvidas em parceria.

ferramentas da “Educomunicação”, dando voz à comunidade escolar por meio de ferramentas que permitiram a vocalização de questões inerentes à mesma, assim como o contraste de experiências vividas em planos locais distintos.

E5: "vindo dessas pessoas para cá (pessoas ligadas à implementação do projeto nas cidades do exterior) para conhecer as escolas, e a ida dos educadores para lá (...). Outra proposta era levar os alunos também.”

E6: “O Comunica Escola, com esse projeto, a ideia é que os alunos sássem um pouco, fossem na comunidade fazer entrevista, trabalho de registro (...). A gente percebeu que isso ajudou muito (...).”

c) No quesito relativo à **participação da sociedade no projeto**, sobre o envolvimento de atores da sociedade civil em conjunto com atores públicos nos projetos, vale destacar novamente a natureza distinta dos projetos, sendo que o Laboratório de Políticas Locais focalizava mais os governos locais nas capacitações, seminários e oficinas, apesar das publicações serem disponibilizadas livremente.

Contudo, em determinado momento, a partir de um seminário e oficina, a interlocução com atores da sociedade civil foi essencial para discutir uma temática específica, a gestão de riscos em caso de eminência de catástrofe natural (do ponto de vista preventivo, mas também como resposta à cadeia de acontecimentos desencadeados após o desastre natural, o que foi baseado em uma experiência chilena)<sup>60</sup>. A existência do projeto pode também ser interpretada como uma forma da sociedade civil se manifestar, na linha da democracia participativa, sua insatisfação com a atitude governamental por não adotar medidas necessárias, o que intensificou gravemente os problemas sociais na comunidade de pescadores.

O projeto Inovação e Coesão Social, parte em todo tempo, desde as concepções até a implementação, do diálogo construído em parceria da instituição pública e sociedade civil, parceiros no desenho e implementação do projeto, sendo

<sup>60</sup> Apesar de já ter havido menção a esse fato, consideramos importante retomar neste ponto por uma questão. Houve uma interação interessante que merece destaque, com a interseção entre projetos em nível “macro”, demonstrando o grande poder de “multiplicação” da cooperação descentralizada. Isto ocorreu na Rede Mercocidades, quando um integrante do Projeto Inovação e Coesão Social, Rodrigo Sanzana, de Concepción/Chile, finalista na busca de financiamento com o projeto de recuperação da região afetada por desastres naturais. No caso específico, se trata da região de Biobío, atingida pelo terremoto e maremoto no Chile em 2010. O autor do projeto chileno apresentou o estudo de caso durante seminário em Montevideu, onde transmitiu conhecimentos aos participantes do Laboratório de Políticas Locais, numa perspectiva interdisciplinar e dinâmica, visando promover políticas de prevenção e protocolos de atuação em casos de emergência, tanto no nível nacional como local, reafirmando a necessidade de difundir os conhecimentos em caso de riscos. As ações emergenciais trouxeram contribuições inclusive para Belo Horizonte no que diz respeito aos problemas no período de enchentes na cidade.

assim uma estratégia de aproximação dos atores desde o início da formulação do projeto com vistas a dinamizar e potencializar as relações entre os diversos atores e efetivar propostas de intervenção realmente calcadas na realidade dos atores sociais envolvidos, uma vez que os projetos desenhados de forma unilateral normalmente são muito distantes da realidade percebida pelos atores, público-alvo da ação.

Vale mencionar a evolução da incorporação de pessoas provenientes da sociedade civil no Projeto IN no transcorrer dos dois anos e meio do projeto. Nas seis capacitações do projeto, a participação de integrantes de ONGs (fundações, associações, cooperativas) foi ampliando de forma gradativa. A primeira capacitação contou com 17% de participantes da sociedade civil, sendo que na sexta capacitação, chegou ao patamar de 43%. Ao final, do total de 111 participantes das seis capacitações, 35% eram de integrantes de ONGs e 65% de governos locais. Por outro lado, 62 pessoas finalizaram os projetos, sendo que deste total, 47% eram provenientes de integrantes de ONGs. Ou seja, verifica-se que 75% dos participantes provenientes da sociedade civil tiveram os projetos finalizados enquanto de integrantes dos governos locais esse índice cai para 46% que concluíram os projetos (MERCOCIDADES, 2013b). Sobre a participação social no desenho de projetos, apoiado na crescente ampliação dos governos locais no cenário internacional E8 menciona:

“A gente está nesse processo de fazer mesmo com que exista uma construção democrática de um horizonte de internacionalização. Então, eu acho que a participação social no desenho de projetos e políticas é essencial (...) dois atores, o governo local e a ONG (...) a questão da continuidade dos projetos. A partir do momento que envolve muitos atores e amplia a representatividade dentro do seu projeto (...) se um ator se enfraquece você tem outros cinco para manter o projeto rodando.”

No entanto, a visão da comunidade pode ser apresentada de forma direta, caso o desenho do projeto realmente envolva os beneficiários em todo o “ciclo do projeto”, mas é mais provável que contenha a visão indireta através da organização da sociedade civil envolvida no projeto, normalmente como instituição proponente, e que costuma atuar em conjunto com as comunidades onde nasceu o projeto. Esse foi o caso do Projeto Comunic@ Escola MERCOSUL, que teve a ONG Oficina de Imagens responsável pela coordenação do desenho do projeto e a PBH como parceira estratégica, uma vez que o projeto focalizava a comunidade escolar de instituições públicas de ensino fundamental (o oposto de Guarulhos, cujo projeto implementado a partir do

Projeto IN partiu da iniciativa do poder local, tendo ONGs como parceiras. Apesar deste projeto não ser foco desta análise, consideramos importante destacar essa informação).

O projeto Comunic@ Escola MERCOSUL, desdobramento do IN em Belo Horizonte, focaliza o cidadão, público alvo da ação, de forma direta (professores e monitores/educadores da escola) e direto e indireto em relação aos alunos que são alvo das intervenções pelas quais os professores passaram dentro de temáticas relevantes. Ao mesmo tempo, professores e monitores “reelaboram” o repertório de informações colhidas no projeto utilizando ferramentas de “Educomunicação” juntamente aos alunos. Mesmo não havendo evidência da participação direta da comunidade escolar na concepção do projeto, a mesma afetava o dia-dia das ações do projeto, uma vez que as avaliações foram continuadas no percurso e a interação existiu durante todo tempo. Essa é uma tendência que vigora nas proposições de projetos na atualidade.

E7 destaca, “A tendência da cooperação internacional é trabalhar em arranjos multiatores. Isso amplia a possibilidade de incidência desses projetos, e por consequência amplia a sustentabilidade de ações de cooperação internacional, pois você vai criando uma cultura de relações internacionais que transcende o âmbito governamental (...).”

Sobre o Laboratório de Políticas Locais, E10 comenta,

“Achei isto importante, pois embora esse projeto tenha como atores, os atores públicos, governamentais, prioritariamente das instâncias municipais mas a gente vê claramente que há uma troca com as instâncias federais, até mesmo (...) o próprio Uruguai onde cedia toda estrutura do Mercocidades. Essa troca com a sociedade civil, achei muito importante no âmbito do Laboratório de Políticas Locais, por exemplo o pessoal do Chile (...) e eles tiveram nesse período o desastre ambiental do terremoto e maremoto que atingiu o Chile, e esse pessoal da sociedade civil viu na rede a possibilidade de denunciar inclusive, o que eles passaram, a falta do poder público, a falta do Estado. Achei super importante, esse projeto, mesmo que informalmente, digamos assim, acolheu essas ONGs e na terceira oficina essa questão do desastre ambiental ele foi um tema das oficinas do Laboratório de Políticas Locais, que foi lá em Montevideu e, foi lá que eu conheci (o Rodrigo Sanzana) (...) eles conseguiram a partir daí, inclusive, dar uma visibilidade para o problema, aí foi acontecendo (...) esse tema, claro que foi uma discussão bastante calorosa anteriormente, exatamente porque a cidade dele, Concepción, como é que você vai colocar isto em uma cidade que formalmente o poder público não está ali, que aliás ele é contrário àquele tipo de ação. Foi até muito delicado, mas houve um entendimento que isto era importante (...) era um problema (...) tivemos o pessoal da Cruz Vermelha (...).”

Sobre o Comunic@ Escola MERCOSUL, E1(SC) relata

“(...) teve peculiaridades de cada cidade, de cada país, mas a ideia é que na primeira etapa o foco principal era os educadores e as escolas, a estrutura pedagógica. O segundo momento do projeto a gente entraria com a ação mais direta com os alunos. Teve um primeiro ensaio com essa ação com os alunos na primeira etapa (...) acabou que a gente não conseguiu assegurar porque a captação de recursos não foi bem sucedida.”

E3: “pude perceber como essas parcerias, elas fortalecem a Prefeitura” (...). as experiências que a gente teve foram muito bacanas (...).”

Em um contexto mais geral, E2 (SC), menciona

“A universidade é um tanque de conhecimento acumulado... parcerias dessa natureza são importantes até para oxigenar a universidade (...) tudo que é estudado, aprendido, como será aplicado (...) uma função social da universidade.”

d) No item **Cooperação e intercâmbio**, um preâmbulo importante é enunciado pelo E7,

“Esses projetos são a materialização da cooperação internacional (...) cada um com a sua especificidade, o (projeto) Inovação e Coesão Social perspectiva de integração regional, é disso que o projeto trata (...) a capacidade de desenhar projetos com o Comunic@ Escola MERCOSUL, um dos projetos incubados no IN.”

O intercâmbio entre cidades tem se mostrado uma importante via para trabalhar as capacidades de atores relevantes a partir da vivência “do outro”. Não como uma replicabilidade de ações de forma acrítica, mas como referências possíveis que possibilitam despertar nos atores locais a visão de que é possível desenvolver uma linha de ação não prevista anteriormente. Essa interação acaba por possibilitar a abertura para o desenvolvimento de outras ações. No entanto, sempre há uma realidade própria em cada lugar. Vale compreender o contexto político por trás do surgimento de políticas públicas, da emergência de atores e mesmo de uma rede, como Mercocidades, com ambiente político distinto em períodos históricos diferentes que pode afetar a percepção de democracia presente nos territórios. E7 reflete,

“quando a rede Mercocidades é criada (...) você tinha um cenário no plano dos governos nacionais muito diferente do que é hoje. Os governos nacionais de centro direita enfocando a integração regional a partir exclusivamente das questões comerciais (...) e econômicas. Os gestores locais dessas 11 cidades que fundaram a rede, tinham uma visão um pouco mais alargada daquilo que deveria ser o processo de integração regional. Então a rede surge com uma conotação política muito grande de contraposição à

exclusividade da perspectiva econômica enquanto (...) único eixo da integração regional.”

“(…) pouco tempo depois no início da década dos anos 2000 esse panorama se modifica, e a rede por outro lado vai acrescentando novos membros, novas cidades (...) tem um crescimento muito grande da rede (...) e uma mudança de cenário no plano político dos governos nacionais sul-americanos para governos de centro-esquerda e aí o processo de integração regional começa ganhar outras roupagens (...) a rede ficou com uma dificuldade de encontrar um alinhamento. Ela nasce como um instrumento de contraposição e de repente ela estava alinhada (...) e muitos do que eram prefeitos se tornaram gestores: ministros (...) até presidentes.”

“(…) hoje uma dificuldade de se reposicionar enquanto uma rede que cresceu muito e não precisa mais fazer um contraponto e sim participar com mais vigor do processo de integração (...) então, a importância desses projetos de cooperação também nesse sentido de reconectar a rede com o próprio MERCOSUL. Hoje tem o Fórum Consultivo de Cidades e Regiões que é um resultado de um trabalho mais político da rede Mercocidades, um esforço junto aos Ministérios de Relações Exteriores, mas em que medida a constituição desse espaço também era um objetivo final, pois depois que ele foi constituído (...) em que pese algumas iniciativas terem acontecido, esse é um fórum consultivo. Ele deveria realmente encarar questões complexas da integração regional que estão sendo debatidas nas cúpulas dos presidentes e trazer recomendações dos prefeitos. Se não me engano, nunca foi feita uma recomendação (...).”

E7 “As linhas de trabalho da União Europeia para 2016/2020 (...) coloca isso de maneira muito clara (...) a necessidade do governo local estar trabalhando em parceria com a sociedade civil.”

Sendo um importante aporte da cooperação a contribuição com políticas e ações nos governos locais, E8 reflete o significado da experiência do projeto Inovação e Coesão Social, que pode aperfeiçoar a organização da própria rede Mercocidades.

“O próprio IN deu um modelo para talvez a gente repensar inclusive as Unidades Temáticas (...) Talvez se as Unidades Temáticas também tivessem um formato de gerar projetos concretos como o IN gera, acho que a gente conseguiria avançar muito mais.”

Quanto ao Laboratório de Políticas Locais, E10 destaca

“(…) esse projeto tem esse objetivo, viabilizar, levantar essas experiências, como que elas acontecem no âmbito das cidades que fazem parte da Rede (Mercocidades) na perspectiva de promover mesmo o intercâmbio ou que as pessoas possam ter acesso a essas experiências, não só do orçamento participativo mas, por exemplo, o que dentro da política setorial urbana, quais são as experiências que trabalham com essa perspectiva da participação social

(...) e aí pra viabilizar, para encurtar distâncias entre qualquer cidade do mundo que quiser acessar essa experiência.”

e) Os **problemas e dificuldades** relatados foram relacionados a interrupções e descontinuidade dos projetos, causado por problemas financeiros (em ONGs, pela não existência de uma rubrica própria para os projetos efetivados em parceria das mesmas com o poder público). Em relação ao Comunic@ Escola MERCOSUL houve menções decisivas quanto às mudanças nas estruturas de gestão dos projetos, no órgão gestor, ou mesmo no ambiente escolar que retiraram atores importantes no processo e causaram problemas e indefinições às vezes irreversíveis para o projeto. De toda forma, fica evidente que há falhas de coordenação. Mesmo que um projeto seja implementado por uma ONG percebe-se que o mesmo precisa estar associado ou englobado à uma política para permitir a sua continuidade.

Sobre as dificuldades relacionadas à questão dos recursos, há uma visão contraditória, onde cada grupo de atores acredita que o parceiro teria mais possibilidade de levantar os recursos para contribuir para o projeto. E5, referente ao Comunic@ Escola MERCOSUL, menciona

“Eu acho mais fácil vir até a escola, porque para captar recursos (...) se tivesse um convênio com a secretaria, seria mais fácil (...) mais amplo, seria ampliado isso aí. Eu acho que para eles (parceiros da sociedade civil) fica mais difícil captar recursos (...) eles procuram mais a escola (...) mas é onde que acontece.”.

E7 “ser executado em parcerias, por uma ONG (...) e a SMED.. é muito mais fácil, muito mais ágil para liberação de recursos que se fosse o inverso (...) teria muito mais amarras”.

A questão do financiamento foi um problema que ficou bastante evidenciado na implementação do projeto local, pois apesar de ser uma experimentação na perspectiva de construir novas propostas, isso esbarra de fato em dificuldades por ser uma proposição da sociedade civil, o que requer buscar fontes de financiamento suplementares para sua execução, pois o valor com o qual a ONG foi contemplada, não era suficiente para realizar todas as atividades do Comunic@ Escola MERCOSUL, conforme relata E1(SC), e não haver por parte da entidade parceira, a Prefeitura, disponibilidade de recursos para a ação, fazendo que o projeto avançasse parcialmente mas não conseguindo concluir todas as etapas:

O projeto “(...) conseguiu fazer a formação dos professores e engajá-los na temática dos Direitos Humanos e contra a violação de direitos no ambiente da escola foi bem sucedido, assim como trabalhar práticas pedagógicas na perspectiva da Educomunicação.”

No entanto, o mesmo entrevistado ainda destaca,

“Colocar em prática e acompanhar o trabalho foi mais prejudicado porque a gente não conseguiu viabilizar os recursos todos necessários” (...) “o recurso do (projeto) Inovação, garantiu a primeira fase que a gente fez em parte de 2012 e 2013 (...) acabou que algumas coisas a gente conseguiu fazer por conta própria”.

Isso provocou a descontinuidade em função da fragilidade financeira das instituições sociais. Outras dificuldades encontradas foram a saída de professores que participaram da implementação do Projeto Comunic@ Escola MERCOSUL, transferência de docentes, mudanças no corpo técnico e gerencial da Secretaria de Educação após as eleições municipais, além do episódio de uma greve de professores, onde alguns atores envolvidos dentro da escola se perderam no processo, conforme relato do E9.

“A gente teve um momento de interrupção que eu acho que foi uma greve (...) e quando nós voltamos da greve eu fiquei muito tempo sem saber o que tinha acontecido (...) eu acho que houve uma falha, não sei se de alguém, de outras pessoas ou minha mesmo (...) ninguém sabia me falar nada, o que tinha acontecido, que fim tinha levado, se tinha dado continuidade ou não (...) ficou no ar, ficou perdido (...) não houve um fechamento, nem mesmo para falar (...) na questão de verbas, estamos interrompendo essa parte, mas as coisas continuam acontecendo dentro da escola, o que a gente pode fazer na escola (...) faltou isso (...) só depois que eu vi o pessoal aqui de novo, da Oficina de Imagens.”

E5 “(...) a gente sentiu muito a saída (...) porque não conseguiu mais o recurso (...)” (Obs.: que inviabilizou a ida dos alunos, como previsto, às cidades de El Alto, na Bolívia, e San Miguel de Tucumán, na Argentina).”

E complementando, E3 destaca

“a Prefeitura contribuiu indiretamente (...) cedeu o auditório pra gente fazer a abertura (...) mas ela não deu o acompanhamento que a gente gostaria que desse (...) institucional, mais efetivo.”

Outro fato mencionado foi que, pelo motivo dos professores serem voluntários no processo, havia capacitações e reuniões no sábado gerando dificuldades

para o corpo docente. Segundo E5,

“(...) os professores tinham que ceder algumas horas para realizar esse trabalho voluntário.”

Complementando, E4 destaca,

“Não (...) por ser o professor (...) ou pelos encontros serem no final de semana (...) a gente via um interesse maior dos alunos do que dos professores envolvidos (...) a minha avaliação é que a gente tinha que ficar estimulando mais a participação (...).”

Em relação ao projeto Laboratório de Políticas Locais foi rapidamente percebido um problema sério na continuidade do projeto, evidenciado pela dificuldade em obter informações de outros atores, ligados às instituições que promoveram a ação, tanto em Montevideu quanto da instituição espanhola da Andaluzia, a FAMSCI, apesar desta ter respondido à correspondência, indicando pessoas no escritório da Rede Mercocidades para o contato, mas sem sucesso. É fato que a mudança na coordenação do projeto pela Rede deixou o projeto em um “certo vazio”, comprometendo a sequência de atividades, conforme evidenciado pelo entrevistado E10,

“acho que tem tido uma dificuldade operacional, técnica nesse sentido dos recursos humanos, da cidade coordenadora do projeto, que é Montevideu, como estou te falando, que tem a ver com essas mudanças que estão tendo lá, a gente não está tendo aquele fluxo que tinha antes, do cronograma. As principais dificuldades que eu vejo estão sendo essas (...) o fato é que acho que não está vindo trabalhando como estava.”

E7 complementa: “(...) faltou liderança forte no projeto.”

f) O quesito **formação de capacidades** foi um ponto essencial de ser analisado, uma vez que em todos os projetos constou como um fator relevante. Houve nos projetos tanto a questão relacionada à formação conceitual e metodológica, sobretudo nos projetos IN e Comunic@ Escola. No Laboratório de Políticas Locais o processo de formação envolveu tanto questões conceituais quando uma grande carga “informativa” que proporcionou reflexão e aprender com as experiências de terceiros.

Considerando que a temática da participação foi incorporada às estratégias da Oficina de Imagens, é interessante observar os relatos do entrevistado 1

(SC) sobre como a temática foi operacionalizada no Comunic@ Escola MERCOSUL referente à aprendizagem democrática propiciada pelo projeto.

“a gente trabalha muito na perspectiva de que a democracia participativa é um processo de aprendizado. Ninguém nasce participativo. Você tem que exercitar isso e a gente defendia muito que isso acontecesse desde o espaço da escola, que é um espaço por natureza, historicamente muito restrito à participação dos estudantes... claro que... salvo exceções de projetos pedagógicos mais progressistas, de perfil mais construtivista... no geral... o projeto político pedagógico das redes públicas, esse eixo ele fica ainda muito restrito. Talvez aconteça um pouco no processo de algumas redes... no caso de Belo Horizonte, seleção de diretores, eleição mobiliza, os alunos participam também.” E1(SC)

E5 “dar voz ao aluno (...) a gente como gestor da escola, o protagonista é o aluno pra gente refletir (...) a voz do aluno e daí a gente repensa a prática pedagógica (...) a gente melhorar e qualificar o nosso trabalho”.

E5 “(...) o importante foi, ter pessoas qualificadas (...) tirar a escola do lugar (...) formar, eles tinham um grupo de adolescentes (...) multiplicadores e a ideia também de fazer os professores multiplicadores (...) achei muito importante”.

Quanto ao Laboratório de Políticas Locais, E10, destaca,

“(...) é fundamental a gente poder participar desses projetos nacionais e internacionais que vão exigir essa articulação com outros olhares, outras experiências, outras referências, porque eu acho que faz a gente olhar para a nossa própria experiência de outra forma.”

E6 “Formação, debates (...) a cultura de paz (...) eram trabalhados nos sábados e depois iam para sala de aula na semana.”

g) Quanto à **contribuição com inovações nas políticas públicas**, esse é um ponto muito sutil, de difícil percepção, apesar de haver a avaliação de contribuições em todos os casos. Contudo, mesmo que de difícil identificação e mensuração, alguns elementos provenientes das reflexões acompanham os sujeitos envolvidos, sendo incorporados às concepções dos atores mesmo que posteriormente seja difícil identificar em que momento determinada concepção, filosofia de trabalho ou valores se fundaram e solidificaram ao pensamento e ação dos atores envolvidos, mas que certamente passam a fazer parte da prática cotidiana dos mesmos.

A análise das contribuições para a política é essencial, pois aponta a eficácia dos projetos. No entanto, lançamos um olhar para outras contribuições mais

diretas para os participantes ou o entorno. Fica evidenciado na fala dos atores que as ações extrapolam o previsto, e começam a relacionar-se com outras ações em espaços, como por exemplo, na escola, na família, na comunidade, sobretudo relativo ao projeto especificamente voltado para o público, o Comunic@ Escola MERCOSUL. Foi importante evidenciar a contribuição para os atores comunitários, estudantes, família, comunidade e o ambiente escolar, contribuindo para a interação do público alvo direto e indireto do projeto, equipe responsável pela implementação na Escola Municipal Paulo Mendes Campos e Escola Municipal Professora Alcida Torres e alunos. Algumas reflexões apontam para o retorno de questões que foram debatidas no âmbito do órgão gestor da política de educação no município, a SMED, com potencial de influir e modificar concepções e ações.

Sobre o Comunic@ Escola MERCOSUL, o E1 (SC) menciona:

“quando você está conectado com o parceiro governamental no projeto, você ganha muito mais perspectiva e possibilidade de intervir na política, porque as organizações da sociedade civil elas não tem escala, no geral... não é o papel delas atender em escala como é uma Prefeitura (...) mas elas são um laboratório importante de experimentação de formas de intervenção, metodologias e práticas que ajudam os gestores a olhar para a política e tentar incrementar e melhorar (...) esse é um aspecto positivo.”

Contudo, relativo ao mesmo projeto, nos pareceu extremamente relevante do ponto de vista da criação de canais de participação-deliberação na sociedade, além do projeto propiciar um aprendizado, é o fato do mesmo ter o potencial de extrapolar os contornos da sala de reuniões e da própria escola, em uma relação mais interativa. Isto se refere ao fato da ampliação do envolvimento de representantes da sociedade civil, da Oficina de Imagens no caso, passar a compartilhar com a escola um espaço institucional, o colegiado, convidado pela própria escola, segundo relato de E3.

“inclusive com o novo formato de colegiado escolar, nós fizemos o convite à Oficina de Imagens para entrar como um parceiro, como membro efetivo do colegiado escolar (...) espaço para ONGs (...) e quando a gente fez esse convite eles toparam de cara (...) então quando a gente estava com o projeto em curso também criou-se algo novo, que foi a presença deles nas reuniões do nosso colegiado.”

Outra questão é que o projeto mudou o olhar sobre um mesmo fenômeno, a forma como a violência é percebida e tratada com os alunos, havendo o interesse de levar essa discussão ao Núcleo da SMED que trabalha essa temática.

E6: “(...) um fator principal que eu achei muito interessante trabalhar a cultura de paz, não a violência (...) muda o foco (...) vamos trabalhar a cultura de paz (...) como vou trabalhar isso de forma menos agressiva (...) quando você muda esse olhar, muda a forma de conversar sobre isso, até mesmo a forma deles dizerem como agir, como interagir, como lidar com certas situações (...) isso foi muito positivo (...) tem um Núcleo Contra a Violência, da Secretaria de Educação (...) é interessante até mudar o nome, a forma como tratar isso (...) chegaram a levar isso, mas não se foi levado à cabo.”

O mesmo entrevistado complementa, inclusive em uma visão mais ampliada da educação e repensar a mesma metodologicamente.

E6 “(...) mudar a perspectiva, a ONG trouxe outro olhar, para as intervenções no campo da violência, ou justamente o contrário, sair do foco da violência e trabalhar a cultura de paz. O projeto produziu diálogos e trouxe novas concepções, sutis, mas que começa a conscientizar transformar concepções, aflorou conflitos que permitiram ser trabalhados e dialogados.”

E6: “outras formas de aprender (...) posso aprender a matemática com o esporte, ou então língua portuguesa com teatro. É uma discussão que a gente tem com os monitores. Embora eles não percebam, quando ele trabalha a questão da articulação da voz com o aluno, quando ele trabalha a leitura no programa de rádio ele tá contribuindo muito para quando ele chegar na sala de aula e começar a trabalhar algumas questões de português (...) o aluno já vai começar a entender aquilo ali de uma forma muito mais simples.”

E6: “(...) o aluno protagonista da própria história, do próprio conhecimento (...) do próprio lugar que ele está (...) e até ele ter argumento para discutir com os pais, às vezes também não é só na escola (...). Em casa e na escola (...) fala com ele e às vezes ele é obrigado a ficar caladinho e aceitar tudo (...) como é feito esse trabalho com eles de autonomia, de democracia, de protagonismo (...) ele consegue conversar com os pais, transformar o meio que ele está vivendo que é a casa e a comunidade.”

E5 “mudou a vida de muita gente, educador, principalmente de alunos... Que se tornaram... Outro comportamento... Bastante positivo foi nisso, da mudança desse comportamento.”

Sobre o Laboratório de Políticas Locais, E10, relata quanto ao contato com a temática relativa à gestão de riscos.

“é importante, por exemplo, dentro de nossas políticas públicas aqui em Belo Horizonte, o programa estrutural de área de risco, por exemplo, ele faz

parte do desenho da política municipal de habitação e tem toda uma complexidade para você minimizar os riscos geológicos, geotécnicos (...) Então isto contribui muito para o poder público, dimensionar seu problema, sua realidade (...).”

E10 “Considerando as outras áreas, ainda é muito incipiente, não tem isto ainda nesse estágio (...) está longe de acontecer, mas o que eu posso dizer a nossa visão de planejamento, e aí considerando as políticas públicas como elas foram formuladas e implementadas até então (...) eu acho que essas trocas de experiências é consolidar um pouco a forma de se fazer e gestar política. Aí eu não sei te falar isto (...) um planejamento mais integrado, até então essa era a diretriz.”

Pode-se falar também, no caso desse projeto, de uma contribuição na forma de um aprendizado institucional,

“(...) acho importante que os dirigentes das políticas públicas no município eles tenham essa capacidade de olhar para todas as experiências, também para as experiências dos outros, não no sentido ou de desvalorizar a sua experiência nem também achar que a sua é a melhor de todo mundo. E nem de cópia (...) adaptação conforme as suas realidades tem que ser consideradas, mas aí são experiências que você consegue olhar dessa forma, você vai aperfeiçoando de outro modo, pode otimizar aquele aperfeiçoamento, pode trazer outras ideias, pequenas ideias que você pode fazer ajustes (...) cada um está querendo achar que descobriu a roda, essa cultura que não reconhece o passado, a cada momento aquilo vai se consolidando, ela é muito ruim (...) então eu acho que é isto, é considerar que tudo tem um processo, que as nossas experiências são processuais.” E10

Em outra abordagem, relativa ao envolvimento da sociedade em parceria em projetos, E7 menciona a importância dessa interlocução para assegurar a continuidade de políticas exitosas,

“(...) isto também está muito ancorado em fomentar um nível de transparência (...) os tempos políticos não são o tempo dos projetos (...) se você vincula o projeto à sociedade civil você consegue dar uma estabilidade maior para a continuidade daquilo, com certeza.”

Em uma perspectiva geral, pode-se considerar que a atuação em rede é uma importante forma que cidades têm de aperfeiçoar políticas ou mesmo trazer a realidade para as políticas participativas no seu espaço de atuação, nos seus territórios. Pode-se nesse contexto destacar as palavras de Sônia Fleury,

“as redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interagem agentes públicos e privados, centrais e

locais, há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã.” (FLEURY, 2002, p. 1)

Dessa forma, a partir da integração, intercâmbio e projetos as redes, como os da Rede Mercocidades aqui focalizados, tem a possibilidade de levar a cidades de diferentes portes e perfis as concepções de aprofundamento democrático como uma alternativa viável, que precisa, no entanto ser assimilada e compreendida pelos atores.

Neste ponto os projetos desenvolvidos em rede tem o potencial de efetivar esse objetivo, pois no geral há a convergência de interesses em desenvolver ações propositivas, construtivas, que saiam do lugar comum e contribuam para novas formas de se conceber o trabalho desenvolvido no âmbito das instituições públicas e ONGs, em parceria. As relações estabelecidas na “arena” participativa, entre os atores da “ponta” também demonstraram ser bastante positivas, propensas a desencadear ações que contribuam para o trabalho a que todos se propõem.

Na verdade os projetos se tornam ações mais “palpáveis” e próximas dos atores, onde as pessoas se encontram de fato, além de ampliar o diálogo e aproximação entre os parceiros que contribuem para a ação. Esta na verdade é uma análise focalizando o projeto Comunic@ Escola, que de fato se materializou no território.

Os outros projetos, IN e o Laboratório trabalham conceitualmente a necessidade de que as políticas participativas se fortaleçam e ocupem espaços nos governos locais. São projetos que foram idealizados em um plano estratégico, visando “produzir” a aproximação de atores no território, como no caso do Projeto Inovação e Coesão Social, ao estimular o desenvolvimento de ações localizadas mas que podem se institucionalizar pois ali de fato se encontram os atores capazes de refletir e concretizar uma ação em comum e criar “algo novo”, com potencial de produzir impactos.

Vale remeter, no caso do Projeto IN, à concepção dos “arranjos participativo-deliberativos” mencionados por Fung e Cohen como forma de produzir a deliberação em questões específicas e localizadas. É fato que muitas vezes as comunidades são vislumbradas de forma instrumental, meras legitimadoras de decisões já postas, sendo esse um risco inerente ao processo. Não é essa, no entanto, a proposta verificada e sim a forma de aproximar pessoas, trabalhadores públicos, da sociedade civil e agentes políticos na busca de soluções para problemas localizadas mas que são questões relevantes dos territórios, mesmo que em escala reduzida. Como a dimensão

da formação está presente, a ideia de conceber uma reflexão crítica dos atores está sempre ao alcance de produzir algo novo.

Por outro lado, despertar o interesse para que as municipalidades desenvolvam a capacidade de suas comunidades participem ativamente das construções políticas no plano local é um caminho sem volta. A participação social nos assuntos públicos está cada dia mais consolidado. Dessa forma, o Laboratório de Políticas Locais atuar no campo da difusão das metodologias participativas é algo que contribui para levar a informação e o conhecimento de alternativas que muitas das vezes não são elencadas pelos atores dos territórios.

É fato que o Laboratório não concluiu uma importante ferramenta, o Banco de Dados de Experiências. Da mesma forma não foram constatadas duas situações: a aplicação do índice para medir a capacidade dos governos locais da região em desenvolver e impulsionar políticas participativas em seus territórios e a não identificação de informações se o projeto efetivou intercâmbios reais ou virtuais, possibilitados a partir do projeto, pelo fato de não serem possíveis de monitorar esses contatos. Isso, no entanto, não desqualifica o fato do projeto ter feito entregas importantes na difusão das metodologias de participação, sobretudo ao inferir que há cidades que pertencem à rede que podem não possuem infraestrutura participativa, conforme já mencionado.

Deve-se destacar, contudo que, apesar de todos os projetos já terem encerrado o seu ciclo, eles continuam a produzir repercussões, sendo possível identificar desdobramentos nos projetos Inovação e Coesão Social e Comunic@ Escola MERCOSUL. O primeiro, pelo fato dos projetos desenhados pelos participantes dos governos locais ou sociedade civil prosseguirem, em muitos casos, com perspectivas de implementação, sendo que alguns, mesmo não incubados, foram implementados nos seus territórios. Além disso, conforme mencionado no capítulo 5, mesmo ao fim das capacitações previstas pelo Projeto IN, mais duas capacitações foram realizadas nas cidades de Posadas/AR e Porto Alegre, com recursos da própria Rede Mercocidades e dos municípios que receberam a capacitação presencial. Isso evidenciou a avaliação positiva no âmbito da rede, quanto aos resultados proporcionados pelo projeto Inovação e Coesão Social. Além do mais, o acúmulo temático e metodológico relativo ao desenho de projetos e programas tem o potencial de deslançar outras propostas de intervenção

pelos atores do território, além das interfaces provenientes da integração entre os atores potencializarem outras ações futuras.

A partir das entrevistas, ficou evidenciado que o projeto Comunic@ Escola MERCOSUL tem produzido desdobramentos e aumentado a interface da ONG com as escolas e os alunos envolvidos nos processos relatados. Há o registro da Oficina de Imagens desenvolver atividades, realizar palestras, fazer parte do colegiado da escola como integrante da sociedade civil, algo que possa ser visto como uma nova perspectiva, fruto de uma interação que iniciou e prossegue com vistas ao desenvolvimento de maior interação entre a ONG e a comunidade escolar, mencionando, inclusive, o fato da ONG passar a compor o colegiado de determinada escola, conforme mencionado.

No caso do Laboratório de Políticas Locais, a discussão relativa à Gestão de Riscos como uma demanda apontada pelos territórios e possível de ser atendida, pelo menos em parte, por meio de um projeto desenvolvido na rede e com o protagonismo de atores da sociedade civil, pode ser um importante desdobramento a ser considerado.

No entanto, os problemas e percalços identificados não podem deixar de ser mencionados. A aproximação entre os atores ocorre, mas um encadeamento de ações que incorpore a visão da sociedade civil nos projetos por vezes não se efetiva de fato, pois os papéis das instituições ainda aparecem muito demarcados, faltando maior integração nos percursos dos projetos que viabilize uma construção conjunta ao longo do tempo. Contudo, essas dificuldades ou fragilidades devem ser postas como desafios para avançar na perspectiva de integração e ampliação dos canais de participação, enfocando uma evolução da sociedade civil, mas também da máquina pública acompanhar esse avanço.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho focalizou a importância da cooperação internacional e da atuação em redes internacionais para o fortalecimento da participação social em Belo Horizonte, por meio da análise de três projetos de cooperação em que a cidade integrou nos últimos anos que envolveram atores sociais e institucionais.

Para buscar a compreensão do significado da participação social na atualidade, partimos de um breve estudo do desenvolvimento de algumas correntes teóricas democráticas a partir de meados do século XX. Podem-se constatar avanços tanto no campo teórico quanto na prática governamental e aperfeiçoamento da democracia enquanto escolha política que amplia as possibilidades de inclusão de cidadãos e cidadãs nos processos políticos.

Partindo das teorias mais tradicionais que consideram aspectos formais de democracia representativa instituída pela via eleitoral, chegamos às teorias participativas e deliberativas que avançam no aprofundamento democrático. Em outra designação no campo teórico, a democracia radical aponta para inclusão societária nos espaços do poder por meio de instituições participativas, o que estabelece uma nova gramática na relação entre Estado e sociedade. A perspectiva e visão do cidadão têm o potencial de serem incorporados, dessa forma, e os direitos políticos vislumbrados de forma mais efetiva, no momento que a sociedade civil delibera junto às instituições, inclusive para a conquista de outros direitos. Ao contrário do que pode ser dito por opositores da democracia participativa, isso reforça o papel da democracia representativa, consolidando a compreensão de que a representação e o sistema eleitoral são fundamentais, mas não o suficiente para uma democracia de fato.

Na sequência desse processo, partimos para uma breve revisão de outro campo de estudo das políticas, as relações internacionais, também a partir do pós-segunda guerra mundial. A comunidade internacional começou a desenvolver concepções no campo da solidariedade entre as nações como forma de buscar um desenvolvimento global que gerasse mais equilíbrio e evitasse novos conflitos como as duas guerras mundiais vivenciadas na primeira metade do século XX. O percurso da cooperação internacional, a partir daí, foi delineado inicialmente com contornos assistencialistas onde destacavam ideologias de um mundo dividido por forças antagônicas dos blocos de poder capitalista e socialista. Sobressaíam ações

humanitárias, mas as ações oficiais delineadas no campo da cooperação multilateral e bilateral poucas vezes cumpriam o papel pelo qual foram previstas.

Na prática, a cooperação internacional no princípio foi marcada pelos interesses, onde os países desenvolvidos buscavam aumentar seu prestígio diante da comunidade internacional visando maior expansão econômica e comercial. Ainda prevalecia uma grande distância entre um mundo desenvolvido e o terceiro mundo, marcado pelas desigualdades sociais, sobretudo na África, América do Sul e partes do continente asiático. A hegemonia do viés do crescimento econômico para promover o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos não bastava e mesmo que algumas vezes destoassem desse conceito, não conseguiram prevalecer na época.

O fim da guerra fria e de oposição ideológica em larga escala evidenciou a face de um capitalismo globalizado, com perfil neoliberal, que se tornou hegemônico. No campo das relações internacionais, a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento nesse cenário se tornou um objeto de barganha política diante das grandes instituições financeiras mundiais alinhadas com a perspectiva de reduzir o Estado e das forças políticas. A cooperação passou a ser alvo de imposição de uma agenda de reformas econômicas e políticas aos países subdesenvolvidos na direção da privatização, desregulamentação, redução do espaço de atuação do Estado no cenário das políticas públicas e do prevailecimento do mercado e capital financeiro internacional como principal ator.

Como o percurso histórico é dinâmico, ainda no final do século XX foram apontadas mudanças para e essas questões, que se confluíram. Enquanto o mundo vivia a perplexidade de crises econômicas mundiais, proliferadas com a agilidade dos tempos modernos no cenário globalizado, nasciam novas concepções de desenvolvimento. Organismos globais como a ONU e suas agências especializadas incorporaram e repercutiram uma nova concepção, assim como a União Europeia. A perspectiva do desenvolvimento humano entrou para agenda, e passou a ocupar a prioridade do desenvolvimento de políticas assim como no cenário da cooperação internacional “Norte/Sul”.

As novas concepções apontavam para direção de uma evolução nas relações internacionais, que deveriam mirar o combate à pobreza, raiz real do subdesenvolvimento (sem, contudo, desconsiderar que os interesses nacionais permanecem como importante norteador das escolhas pela forma como os mecanismos

de cooperação serão operacionalizados). O do desenvolvimento da cooperação “Sul/Sul” foi uma grande expressão da vertente que aponto para a centralidade do desenvolvimento humano, sendo destaque crucial quando a ONU passou a promover os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, apontando para as múltiplas dimensões da pobreza e um enfrentamento integrado às suas causas.

Os atores envolvidos alcançaram novos espaços. Os governos locais passaram a demandar maior protagonismo no cenário das políticas públicas, uma vez que são as cidades o lugar de encontro real dos cidadãos e a face mais próxima e visível do Estado. A lógica da descentralização ganhou força e contribuiu para maior relevância do papel dos governos locais no cenário das políticas. Não tratamos aqui uma lógica de transferência de responsabilidades de outros níveis do Estado, sem contrapartida fiscal ou de forma descoordenada. Referimos à possibilidade do poder local assumir a condução de segmentos relevantes das políticas, com possibilidades de maior eficácia, eficiência e efetividade, articuladas às outras esferas governamentais e com mais responsividade, uma vez que no âmbito local, se encontram os atores sociais que podem assumir a participação no planejamento das políticas, assim como maior controle social das ações governamentais.

Os governos locais, impulsionaram seu papel nas políticas públicas, demandando maior espaço para atuar no cenário internacional como atores relevantes nos processos de cooperação. Fortalece-se assim a concepção de uma nova modalidade de cooperação horizontalizada, não impositiva, que busca a reciprocidade entre os atores. A cooperação descentralizada, ou diplomacia das cidades, ganha espaço e isso consolida outro movimento que já vinha ganhando força, a atuação em rede de cidades e redes voltadas para temáticas específicas. O local se articulando com o global!

No Brasil, retroagindo um pouco na linha do tempo, a sociedade civil se fortaleceu demandando mais liberdade e democracia, com os movimentos sociais presentes e engajados em manifestações nos tempos da ditadura militar e períodos subsequentes. As lutas ocorreram principalmente no campo dos direitos sociais, incidindo nos marcos legais que se desenhariam anos depois, ao mesmo tempo em que governos democráticos populares chegaram ao poder em diversas cidades, inclusive grandes capitais. A redemocratização dos anos 1980 retornou à cena o Estado de Direito, sendo que a CF de 1988 trouxe inovações democráticas no campo dos direitos sociais e apontou para o caminho da institucionalização da participação social.

Com a restauração dos direitos políticos o país retoma as eleições diretas em todos os níveis que, anos mais tarde, possibilitou efetivar um aprofundamento democrático real pelo viés participativo. As políticas públicas ganharam mais expressão e as instituições participativas ganharam novas proporções, sobretudo no governo Lula que expandiu de forma expressiva as IPs, criando uma infraestrutura participativa social que implica os demais níveis de governo e aproxima a sociedade dos assuntos públicos.

Nesse processo, Belo Horizonte é uma das cidades que vem consolidando a participação social de forma significativa nas últimas décadas a partir da chegada ao poder do projeto democrático-popular da Frente BH Popular em 1993. Isso possibilitou que o município alavancasse a institucionalização da democracia participativa no plano local e, juntamente com outras cidades do país, instituisse outra forma possível de exercer a política, contando com um leque heterogêneo de IPs: conferências, conselhos, orçamentos participativos e influenciando no desenho da infraestrutura participativa no país. Várias práticas adotadas em Belo Horizonte contribuíram para o processo posterior vivido em nível central, impactando a concepção e o cenário das políticas públicas. Percebe-se que ainda há muito espaço para se avançar nessa construção assim como é necessário o fortalecimento do tecido social, com engajamento para aumentar a vigilância e controle social, evitando retrocessos.

Voltando ao foco desta pesquisa, a globalização e ampliação do escopo de ação do local contribuíram para o movimento de associação em rede de cidades em várias partes do mundo. Na América do Sul, na região do MERCOSUL é criada a Rede Mercocidades em 1995 que abriga cidades existentes no bloco regional com a proposta de ampliar o enfoque da integração para além do viés estritamente comercial. Atualmente, a Rede Mercocidades integra quase 300 cidades, contribuindo para a busca de uma globalização centrada no desenvolvimento mais simétrico dos municípios como forma de desenvolver as cidades, os países, a região e impactar positivamente a vida dos cidadãos incorporados aos processos políticos. Neste trabalho também foi feita uma breve análise das outras redes que Belo Horizonte integra, trazendo a perspectiva de uma avaliação comparativa como outra referência para análise das ações empreendidas pela Rede Mercocidades, onde foi identificado certo alinhamento nas temáticas apresentadas, mas avançando em outras quanto à forma e ações empreendidas.

A ênfase da vocação democrática da Rede Mercocidades é evidenciada pelo destaque da temática da democracia participativa, que coloca a centralidade das

idades no estímulo à implementação de políticas públicas pela via da participação social. Em uma análise atual de como essas temáticas foram incorporadas de forma mais incisiva, a Rede Mercocidades tem promovido ações de promoção de processos participativos por meio de projetos que atuam com processos ou com a temática da participação social como: Laboratório de Políticas Locais, Inovação e Coesão Social e o Comunic@ Escola MERCOSUL.

No que diz respeito ao Laboratório de Políticas Locais, pode parecer anacrônico falar em difusão de metodologias participativas e deliberativas em uma cidade que já conta com uma infraestrutura participativa consolidada durante duas décadas, inclusive sendo referência para outros municípios no plano nacional e internacional. No entanto, para evoluir às vezes é necessário retornar às origens e restaurar princípios, prevenindo contra retrocessos. Além disso, outra questão é que, com o tempo, novos atores são incorporados, tanto institucionais como OSCs, assim como outros próprios cidadãos são inseridos no processo. Da mesma forma, são apresentadas novas concepções, influências e ideologias que podem colocar em risco as instituições participativas. As IPs precisam evoluir sem serem cristalizadas sob o risco de serem mutiladas e perderem o vigor da inovação. Assim, a constante difusão da participação da sociedade civil em processos políticos contribui para manter aberto o espaço de diálogo, tanto pela expressão de insatisfações e descontentamentos em espaços públicos de contestação e reivindicação quanto pela inclusão em instituições participativas.

A não finalização do projeto Laboratório de Políticas Locais, certamente inibe a conquista de resultados mais expressivos na difusão da democracia participativa, inclusive no prosseguimento na proposta do uso de novas metodologias. Isto é referido pelo fato de não serem constatadas evidências da utilização prática de questões como o índice proposto para medir o grau que os governos locais da região demonstram em desenvolver as capacidades democráticas em seus territórios. Da mesma forma, pode-se dizer do equilíbrio da capacidade das diversas cidades envolverem os atores em processos participativos de forma simétrica nos territórios, além do uso de índices para medir a eficiência das ações participativas.

O Projeto Inovação e Coesão Social cumpriu o papel de fomentar a promoção de projetos locais, apresentando metodologias e discussões conceituais importantes que introduzem novos elementos para a um debate interno, seja nas

instituições governamentais, ONGs e na interface entre elas. Pode-se identificar no projeto IN, a aproximação de comunidades diretamente interessadas em assuntos públicos específicos para comporem, juntamente com a institucionalidade, uma proposta de intervenção que potencializa a ação da comunidade. Não em uma ótica instrumental, mas como forma de apontar para a produção de mudanças positivas nos cenários das políticas a partir de um movimento de melhorias nos espaços onde os atores envolvidos se encontram, lógica identificada com a poliarquia diretamente deliberativa discutida por Fung e Cohen.

Entretanto, pode-se verificar a necessidade de maior diálogo entre os atores, em cima das questões levantadas pelo projeto, de forma que os cidadãos envolvidos em processos políticos compreendam esse percurso e se considerem parte do processo de fortalecimento da democracia participativa em nível local. Essa assertiva é especialmente aplicada na gestão governamental, que opera a máquina pública e implementa as políticas, uma vez que o corpo administrativo e político são o elo que aproxima o cidadão do Estado. Percebe-se como salutar a atuação da Rede na difusão de novos conceitos, conhecimentos e práticas, visando a apropriação dentro das políticas do município, mesmo que timidamente e em espaços localizados. Assim, os projetos figuram como uma centelha para uma contribuição real, como foi os casos do projeto Inovação e Coesão Social e Comunic@ Escola MERCOSUL, por abrir novas perspectivas de articulação e debate dentro de uma lógica discursiva e argumentativa, nos espaços de atuação que aproximam os atores.

Contudo, percebe-se que muitas das vezes as experiências acontecem, são interrompidas e nem sempre apropriadas, havendo a necessidade de incorporar os resultados alcançados por meio de maior envolvimento na implementação das ações, senão há o risco dos processos desencadeados ficarem estanques, esquecidos nos ambientes onde eles foram desenvolvidos e não contribuirão de forma mais efetiva. Pode-se destacar como positiva a ampliação gradual da atuação do órgão gestor da política nas ações desencadeadas pelos projetos, compreendendo que dessa interação podem nascer possibilidades concretas de inovação para as políticas públicas.

Apesar do teor “normativo” dessa afirmação, que pode configurar como uma “promessa não cumprida”, esse é o reconhecimento da necessidade de um real engajamento entre os atores sociais e poder público nos projetos, uma vez que o apoio meramente “moral” é estímulo para ação é insuficiente para realmente fortalecer as

ações coordenadas com a sociedade civil organizada. Sem um engajamento de ambas as partes, o espaço para a “experimentação” democrática a partir de projetos pode ser inócua. Por outro lado, o poder público é o responsável pela política e pelos processos de prestação de contas e controle, carecendo cada vez de maior transparência, o que pode destacar um papel especial para as OSCs e não ser motivo para “estranhamentos”, sendo vislumbrado como um passo necessário na direção da *accountability*.

Neste caso, uma questão que precisa ser considerada é a dificuldade da consecução de projetos devido ao seu financiamento no médio e longo prazo, apesar que as experiências reais analisadas são muito recentes, não permitindo uma análise mais profunda nesse quesito. De toda forma, pode-se apontar que a dependência sistemática de recursos públicos para cada projeto pode ser um empecilho para que a *poliarquia diretamente deliberativa* efetive de fato a promessa da democracia radical e contribua para aumentar a qualidade do discurso na esfera pública informal.

Analisando essas questões em um cenário ampliado, deve-se apontar a importância da busca de equilíbrio entre as forças atuantes - Estado, Mercado e Sociedade Civil - evitando que a cooperação descentralizada opere em um ambiente onde o poder local se encontre fragilizado e propenso a práticas tradicionais de patrimonialismo e clientelismo, disseminadas historicamente com maior intensidade no plano local, o que também aponta para a necessidade do fortalecimento da participação e da sociedade civil para coibir essas práticas. Assim, evita-se que os princípios da cooperação sejam desvirtuados servindo ao desequilíbrio onde o mercado seja um ator com proeminência e isso passe a servir para uma nova rodada de acomodação de interesse do capitalismo global, deixando as cidades reféns deste processo.

A título de recomendação final, consideramos importante apontar para a necessidade de novas pesquisas que enfoquem o impacto de projetos implementados por cidades em rede, como a Rede Mercocidades, assim como a sistematização de processos de avaliação envolvendo os atores integrantes dos projetos. Da mesma forma, lacuna importante no cenário das IPs em Belo Horizonte, não possível ser sanado com este trabalho, nos parece importante efetuar uma pesquisa que aponte para a sistematização de uma IP em especial, as conferências realizadas no município – etapas locais das conferências nacionais ou conferências municipais próprias, uma vez que as informações sobre as mesmas encontram-se de forma difusa entre os diferentes órgãos da estrutura municipal, sem sistematização aparente.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. AZEVEDO, Sérgio de. Perfil dos conselheiros municipais e suas percepções sobre os conselhos e a cidade de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, S. de. NABUCO, A.L. (Orgs). *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Leitura, 2008.

ABREU, Maria de Fátima. Planejamento Participativo Regionalizado. Belo Horizonte: 2012. Disponível em: <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/planejamento\\_participativo\\_regionalizado-artigo.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/planejamento_participativo_regionalizado-artigo.pdf)> Acesso em: 18 dez. 2014.

ALBUQUERQUE, Francisco. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina - Revista de la CEPAL 82, Abril 2004. Disponível em: <[http://observoecd.org/sites/observoecd.org/files/publicacion/docs/350\\_177.pdf](http://observoecd.org/sites/observoecd.org/files/publicacion/docs/350_177.pdf)>. Acesso em: 06 jan. 2015.

ALLAS. Internacionalización del gobierno local: Una política pública en construcción. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades N° 2. Proyecto ALLAS. Cidade do México, 2014a. Disponível em: <<https://www.proyectoallas.net/documents/161716/190300/CUADERNO+AL-LAs+02.pdf/cdfb9c7a-7ebe-4ea3-9c67-2c84383c74ab>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

ALLAS. *Estratégias participativas para internacionalizar el territorio*. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades N° 3. Proyecto ALLAS. Cidade do México, 2014b. Disponível em: <<https://www.proyectoallas.net/documents/161716/190300/cuadernoallas03ok.pdf/bacb7c07-fb90-415c-9fb4-4b3769f74a7b>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

ANDRADE, Luciana Teixeira de. O conselho e a institucionalização da política de patrimônio no município de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, S. de. NABUCO, A.L. (Orgs). *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Leitura, 2008.

ARRETCHE, Marta T. S. *Mitos da Descentralização – Mais democracia e eficiência nas políticas públicas*. RBCS, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Ano 11, n. 31, junho de 1996.

ARISTIZÁBAL, Alejandra Boni. El sistema de la cooperación internacional al desarrollo: evolución histórica y retos actuales. In: TORMO, C. C. e GÓMEZ-TORRES, M. de los Llanos (Org). *La cooperación internacional para el desarrollo: edición revisada*. València: Universitat Politècnica de València, 2010. Disponível em: <<http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

AVRITZER, Leonardo. COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 4, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n4/a03v47n4.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2014.

AVRITZER, Leonardo. A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. Perspectiva. São Paulo/Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opin. Publica vol.14 no.1 Campinas Jun. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100002&script=sci_arttext)>. Acesso em: 09 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Participatory Institutions in Democratic Brazil. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009. 205p

\_\_\_\_\_. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Textos para discussão nº 1739. Ipea. Rio de Janeiro: 2012 Disponível em:< [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1739.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf) > Acesso em: 08 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano. Carta Capital, Fórum de Interesse Público. jun/2014. Disponível em:< <http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html> >. Acesso em: 08 set. 2014.

AZEVEDO Neimar Duarte Azevedo. GOMES, Maria A. Um balanço das produções acadêmicas sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, S. de. NABUCO, Ana Luiza. (Org.). *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. 1a. ed. Belo Horizonte: Editora Leitura, 2008.

BARRIENTOS, Raquel Oyarzún. La implementación de una agenda local innovadora y estratégica. 201? Disponível em:<[http://www.urbal3.eu/uploads/descargas/Plantilla\\_5.pdf](http://www.urbal3.eu/uploads/descargas/Plantilla_5.pdf) > Acesso: 13 dez. 2014

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Ata da Assembléia da V Reunião de Cúpula da Rede Mercocidades, realizada na cidade de Belo Horizonte em 02 e 03 do mês de setembro de 1999. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Ano V - Edição N.: 971, 1999.

BELO HORIZONTE. Relatório ODM. 2006. Disponível em: < [https://observatoriodomilenio.pbh.gov.br/sites/observatoriodomilenio.pbh.gov.br/files/Relatorio\\_ODM\\_2006.pdf](https://observatoriodomilenio.pbh.gov.br/sites/observatoriodomilenio.pbh.gov.br/files/Relatorio_ODM_2006.pdf) > Acesso em: 09 jan. 2015

BELO HORIZONTE. “Manual Metodológico: Instrumentos de Articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo, março 2007a. Disponível em: < [http://antigo.redeopbrasil.com.br/home/biblioteca/manual\\_metodologico\\_portugues.pdf](http://antigo.redeopbrasil.com.br/home/biblioteca/manual_metodologico_portugues.pdf) URBAL R9-A6-04 > Acesso em: 08 out. 2014

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Projeto da Prefeitura é Premiado pela Rede Mercocidades. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Ano XIII - Edição N.: 2874, 2007b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Reunião e Seminário da Rede Mercocidades discutem Políticas Públicas para as Mulheres. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Ano XIII - Edição N.: 2932, 2007c.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Orçamento Participativo Digital é finalista do Prêmio ODM 2009. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Ano XVI - Edição N.: 3497, 2010a.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Ações da PBH contribuem para a internacionalização da capital. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Ano XVI - Edição N.: 3530, 2010b. zzz

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Planejamento estratégico dá início às reuniões da XV Cúpula da Rede Mercocidades e à 58ª Reunião Geral da Frente Nacional de Prefeitos. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Ano XVI - Edição N.: 3716, 2010c.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Prefeitura apresentou ontem reforma administrativa na Câmara Municipal. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Ano XVI - Edição N.: 3718, 2010d.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. MERCOSUL: duas décadas fortalecendo a integração regional. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Ano XVII - Edição N.: 3793, 2011.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. BHTRANS apresenta pesquisa sobre o trânsito do Haiti e fará proposta de melhoria da mobilidade no país. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Ano XVIII - Edição N.: 4004, 2012a.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Programa da Prefeitura de Belo Horizonte leva esperança ao Haiti. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Ano XVIII - Edição N.: 4219, 2012b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. BH vai cooperar com plano de urbanização e regularização em assentamento informal de Maputo, em Moçambique. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Ano XIX - Edição N.: 4390, 2013a.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. PBH apresenta plano de investimento para os próximos quatro anos. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Ano XIX - Edição N.: 4405, 2013b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Programa de formação de jovens lideranças haitianas. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Ano XX - Edição N.: 4500, 2014a.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Políticas de relações internacionais de BH são apresentadas a representantes da União Europeia: Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Ano XX - Edição N.: 4514, 2014b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Protagonismo de BH em sustentabilidade é apresentado no Café com o Mundo. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município de Belo Horizonte, Ano XX - Edição N.: 4541, 2014c.

BELO HORIZONTE. Balanço 2013 – Prestação de Contas. 2014d. Disponível em: < <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=150418&pIdPlc=&app=salanoticias> > Acesso em: 06 dez. 2014

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Colegiados: conselhos de políticas públicas. 2015a Disponível em: < [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=colegiados&tax=25804&lang=pt\\_BR&pg=8041&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=colegiados&tax=25804&lang=pt_BR&pg=8041&taxp=0&) > Acesso em: 06 mar. 2015

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. 2015b Disponível em: < <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/search/node/confer%C3%Aancia> > Acesso em: 07 mar. 2015.

BORJA, Jordi. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. *in*: Cidades estratégicas e organizações locais. Tânia Fischer (org.). Rio de Janeiro: FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. "La ciudad como oferta y la innovación urbanística" en AGENCIA TRANSFRONTERIZA PARA EL DESARROLLO DE LA EUROCIUDAD BASCA, "El marketing de ciudades como estrategia de desarrollo metropolitano". San Sebastián, Alberdania: 2003

BRASIL. Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF: 2014. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm) > Acesso: 22 dez. 2014

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Democracia participativa e política urbana na experiência de Belo Horizonte a partir dos anos 1990. Revista Observatório do Milênio de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte, v.2, n.1 (2009). Belo Horizonte: SMPL, 2009.

\_\_\_\_\_. Democracia e participação social: a construção de espaços democratizantes nas políticas nacionais pós 1980. Tese de Doutorado em Sociologia. FAFICH/UFMG. Belo Horizonte, 2011.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. CARNEIRO, Ricardo. Democracia y diseños institucionales participativos: estudio de la experiencia brasilera contemporánea. Iconos. Revista de Ciencias Sociales, n.39. FLACSO. Quito: 2011

CARNEIRO, Ricardo. BRASIL, Flávia de Paula Duque. Gestão pública no Brasil do Século XXI: tendências reformistas e o desafio da profissionalização. Belo Horizonte: 2014. (*no prelo*)

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CEPAL. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina e y el Caribe*. ONU. Santiago de Chile: 2007. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2834/S2006932\\_es.pdf?sequence=2](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2834/S2006932_es.pdf?sequence=2)> Acesso: 23 fev. 2015

CIDEU - Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano. *Proyectos/ Proyectos mas recientes*. 2015. Disponível em: <<http://www.cideu.org/index.php?mod=objeto&act=verProyectos&page=1&idAmbito=-1>> Acesso: 23 jan. 2015

CGLU. *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Documento de posición de CGLU sobre la eficacia de la ayuda y los gobiernos locales*. Barcelona: 2009 (1ª versión, 5 de febrero de 2009). Disponível em: <[http://www.cities-localgovernments.org/committees/CIB/Upload/newsletters/SP\\_UCLG\\_Position\\_Paper\\_Final.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/committees/CIB/Upload/newsletters/SP_UCLG_Position_Paper_Final.pdf)> Acesso: 13 dez. 2014

CGLU. *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. La Ciudad que queremos – Nuestro Manifiesto*. Cidade do México: 2010a. Disponível em: <[http://issuu.com/uclgcglu/docs/9517579762\\_\\_es\\_\\_spcity2030manifiesto](http://issuu.com/uclgcglu/docs/9517579762__es__spcity2030manifiesto)> Acesso: 14 dez. 2014

CGLU. *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Prioridades Estratégicas*. Barcelona: 2010b. Disponível em: <<http://www.uclg-cisd.org/es/comision/prioridades-estrat%C3%A9gicas>> Acesso: 18 dez. 2014

CHEJTER, Silvia; *et al. Cidadania regional e governos locais do MERCOSUL. Diagnóstico situacional*. Montevideu: Multifomas, 2010.

COMISSÃO EUROPEIA, *Glosario: En busca de un entendimiento mutuo de los términos relevantes*. 2010. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/documents/glossary\\_final\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/documents/glossary_final_es.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2014.

CORELLA, Beatriz Sans. *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. 2008. Disponível em: <<http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-231.pdf>>. Acesso: 14 dez. 2014.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. tese 2009 <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfsconselhos/schettini%20e%20efetividad e%20deliberativa.pdf>> Acesso em: 08 dez. 2014.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. ALMEIDA, Debora C. Rezende de. FARIA, Claudia Feres. RIBEIRO, Uriella Coelho. *Análises comparativas para a avaliação dos conselhos gestores de políticas públicas, as dinâmicas internas e externas*. In. PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011

DAHL, Robert A. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: Ed. USP, [1971]1997.

\_\_\_\_\_. Sobre a democracia. Brasília: Ed. USP, [1998], 2001.

DRYZEK, John. Legitimidade e economia na democracia participativa. *in* COELHO, Vera Schattan P. NOBRE, Marcos (orgs). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

EVANS, P. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, v.35, n.140, enero-marzo, p.529-562. 1996. Disponível em: <<http://www.mabelthwaitesrey.com.ar/wp-content/uploads/Unidad-4-Evans.pdf>>.

Acesso em: 09 set. 2014.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3ª Ed. rev. São Paulo: Editora Globo, 2001.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova* [online]. n.50, pp. 47-68. São Paulo: 2000 Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452000000200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452000000200004&script=sci_arttext)>. Acesso em: 08 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Cláudia Feres. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: Análise do debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol. 25 n° 73. São Paulo: junho/2010 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v25n73/v25n73a06.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2014.

FARIA, Cláudia Feres. CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Formação de agenda na política de assistência social: o papel das conferências como um sistema integrado de participação e deliberação. *In: Brasil. Presidência da República. Secretaria-Geral. Revista Democracia e Participação / Secretaria Geral. – v. 1, n. 1 (abril-jun.2014). Edição Especial– Brasília: 2014.*

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. A ajuda internacional para o desenvolvimento na América Latina: realidade e desafios atuais. *In: CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.). Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2005.

FINOT, Iván. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES/CEPAL. Santiago do Chile: 2001. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/S01030319\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/S01030319_es.pdf?sequence=1)> Acesso em: 21 jan. 2015.

FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

FLEURY, Sonia. O desafio da gestão das redes de políticas. *Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 2002. Disponível em:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043204.pdf>>.

Acesso em: 21 mar. 2014

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Revista Administração em Diálogo*. v. 7, n. 1. 2005. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/671/468>> Acesso em: 21 mar. 2014

FROTA, Haydée da Cunha. Fórum de População de Rua de Belo Horizonte: uma experiência de democracia deliberativa no campo das políticas públicas. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro/Escola de Governo. Belo Horizonte, 2013.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia radical. *Revista Política e Sociedade*. Nº 11 – outubro de 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1293/1210>> Acesso em: 21 mar. 2014

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In COELHO, Vera Schattan P. NOBRE, Marcos (orgs). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

GARCÍA, Esther del Campo. *La experiencia española de cooperación interterritorial: algunas reflexiones desde el caso español, la Ley de Dependencia* 2008). XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008. Disponível em:

<<http://www.clad.org/congresos/congresos-antiores/xiii-buenos-aires-2008>>.

Acesso em: 06 set. 2014. (ou [http://www.urb-al3.eu/uploads/descargas/Plantilla\\_4.pdf](http://www.urb-al3.eu/uploads/descargas/Plantilla_4.pdf))

\_\_\_\_\_. Políticas públicas locais para la cohesión social y territorial. s/d. Disponível em: <[http://www.urb-al3.eu/uploads/descargas/Plantilla\\_4.pdf](http://www.urb-al3.eu/uploads/descargas/Plantilla_4.pdf)>. Acesso em: 06 dez. 2014.

GARCIA, Jesús Maestro i. Los actores locales, protagonistas en los Centros de Formación de la Cooperación Española. *Observa, Revista del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*, n. 7, p.16, maio, 2010.

GARESCHE, Eugene Zapata. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. *Financiamento-Reflexões Preliminares sobre Financiamento*. 2007. Conteúdo de curso virtual Cooperação Descentralizada UE-AL. Módulo 5. Diputació Barcelona, com colaboração da Universitat Oberta de Catalunya-UOC. Disponível em: <[http://cv.uoc.edu/~mcooperacion/aules\\_millorades/cooperacion\\_descentralizada/m5.pdf](http://cv.uoc.edu/~mcooperacion/aules_millorades/cooperacion_descentralizada/m5.pdf)> Acesso em: 09 dez. 2014.

GODOY, Sérgio. Cooperação internacional, desenvolvimento local e disputa de hegemonia: as experiências de Montevideu-UY, Rosário-AR e Santo André-BR. dissertação Universidade de São Paulo: 2011

Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-05112012-111327/pt-br.php> > Acesso em: 06 set. 2014.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. Desenvolvimento econômico, desenvolvimento humano e os Objetivos do Milênio. *Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte*. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte. – v. 1, n. 1 (2008). - Belo Horizonte: SMPL, 2008.

GUTMANN, Amy. THOMPSON, Dennis. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*. ano 1, n. 1. jan./mar, 2007. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia: entre a factividade e a validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2 v. 1997.

HALL, Anthony. MIDGLEY, James. Pobreza, desigualdade e desenvolvimento. In: CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.). *Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2005.

HAUPTMANN, Emily. Can less be more? Leftist deliberative democrats' critique of participatory democracy. *Polity*. Vol.XXXIII, N.3; Spring 2001, 397-421. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/3235441](http://www.jstor.org/stable/3235441)> Acesso em: 22/02/2015

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. 297p.  
KROHLING, Aloísio. KROHLING, Beatriz Stella Martins. Experiência de participação popular no Orçamento Municipal de Vila Velha na década de 80: democracia participativa e cooptação política. Disponível em: <[http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2346&Itemid=171](http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2346&Itemid=171)> Acesso em: 10 abr. 2014.

LALLANDE, Juan Pablo Prado. El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México, México, v.17 n.33, janeiro/junho 2009. *Perfiles latinoamericanos*. Disponível em: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532009000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000100003)>. Acesso em: 10 out. 2014.

LICHA, Isabel. El debate actual sobre desarrollo participativo. In: LICHA, I. (ed.) *Gerencia social en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=419403>>. Acesso em: 29 dez. 2014.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: Desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.  
LOPES, Felix. PIRES, Roberto Rocha. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*.- Brasília: Ipea, 2010. 270 p. 3 v. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_bd\\_vol3.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bd_vol3.pdf)> Acesso em: 02 set. 2014.

LOSADA, Agustí Fernández de. GODÍNEZ, Víctor. RIMEZ, Marc. De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local. *Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*. Barcelona, 2009. Colección de Estudios de Investigación / N° 7. Disponível em: < [http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/570\\_318.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/570_318.pdf) >. Acesso em: 28 nov. 2014.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2012, vol.20, n.43, pp. 59-80. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a04v20n43.pdf> > Acesso em: 03 set. 2014.

MACHA, Mónica. Os direito humanos como eixo transversal na geração de políticas públicas locais. *Revista Diálogo*, n° 26. Secretaria Executiva de Mercocidades. Rosário: 2010

MACHADO, Moisés *et al.* A experiência da política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte: parcerias, participação e controle social. *Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte*. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte, v.2, n.1 (2009). Belo Horizonte: SMPL, 2009.

MALÉ, Jean-Pierre. Análisis de la cooperación descentralizada local. Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública. *Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*. Barcelona. Disponível em: < [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0196/Malé\\_Panorámica\\_de\\_las\\_prácticas\\_y\\_tendencias\\_actuales\\_de\\_la\\_cooperación\\_descentralizada\\_pública\\_2007.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0196/Malé_Panorámica_de_las_prácticas_y_tendencias_actuales_de_la_cooperación_descentralizada_pública_2007.pdf) >. Acesso em: 16 dez. 2014.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, Vanessa. *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. 2008. 394 p. Tese (Doutorado em Ciência Política e Administração) *Universitat Autònoma de Barcelona*. Barcelona. Disponível em: < <http://www.tdx.cat/handle/10803/5095> > Acesso em: 11 abr. 2014.

MAS, Joaquín Tornos; *et al.* Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina. Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social. Diputación de Barcelona (Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III). Barcelona: 2012. Disponível em: < [http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/transparencia\\_rendicion\\_cuentas.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/transparencia_rendicion_cuentas.pdf) >. Acesso em: 06 jan. 2015.

MERCOCIDADES. Secretaría Técnica Permanente de Mercocidades. Informe de la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica Permanente de Mercocidades-Período 2008 – 2009. Montevideo: 2009

MERCOCIDADES. Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. Informe de la Secretaría de la Ejecutiva y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades-Período 2009 – 2010. Montevideo: 2010

MERCOCIDADES. Informe Primer Taller del Proyecto Laboratorio de Políticas Locales – Belo Horizonte-Brasil. 2010b. . Disponível em: <[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/lpl/Informe\\_primer\\_taller.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/lpl/Informe_primer_taller.pdf)> *Acesso em: 18 fev. 2015.*

MERCOCIDADES. Gestão Participativa em BH. 2010c. . Disponível em: <[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/lpl/GP\\_em\\_BH\\_011210.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/lpl/GP_em_BH_011210.pdf)> *Acesso em: 18 fev. 2015.*

MERCOCIDADES. Nuevas formas de gobernabilidad local: principales desafíos de los presupuestos participativos. Laboratorio de Políticas Locales. 1era Consultoría. Montevideo: 2011a

MERCOCIDADES. Desafíos del tercer nivel de gobierno en la gestión de políticas de participación ciudadana. Laboratorio de Políticas Locales. 2da Consultoría. Montevideo: 2011b

MERCOCIDADES. Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. Informe de la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades-Período 2010 – 2011. Montevideo: 2011c

MERCOCIDADES. Taller. 2011d. Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/node/3001>> *Acesso em: 18 fev. 2015.*

MERCOCIDADES. Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. Informe de la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades-Período 2011 – 2012. Montevideo: 2012a.

MERCOCIDADES. Aprendizajes, miradas y experiencias: una guía para la acción regional 2012b. Disponível em: <[http://www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/Guia%20IN\\_versi%C3%B3n%20web\\_PT.pdf](http://www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/Guia%20IN_versi%C3%B3n%20web_PT.pdf)> *Acesso em: 18 out. 2014.*

MERCOCIDADES. Participación Ciudadana e Innovación en políticas de democratización en el ámbito municipal. Una mirada hacia América Latina. Laboratorio de Políticas Locales. 3ra Consultoría. Montevideo: 2012c

MERCOCIDADES. Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. Informe de la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades-Período 2012 – 2013. Montevideo: 2013a.

MERCOCIDADES. IN: Projetando Integração. 2013b. Disponível em: <[http://www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/PUBFINAL\\_INPTWW.W.pdf](http://www.inmercociudades.org/web2010/docs/publicaciones/PUBFINAL_INPTWW.W.pdf)> *Acesso em: 22 out. 2014.*

MERCOCIDADES. Unidade Temática de Autonomia, Gestão e Participação-UTAGP. Plano de trabalho 2014. Disponível em:

<[http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Unidades\\_Tematicas/UTAGP\\_2014.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Unidades_Tematicas/UTAGP_2014.pdf)> Acesso em: 22 jan. 2015.

MERCOCIDADES. Descrição da Rede. 2015a. Disponível em:

< <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2251>> Acesso em: 12 fev. 2015

MERCOCIDADES. Unidades Temáticas. 2015b. Disponível em:

< <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2287>> Acesso em: 14 fev. 2015

MERCOCIDADES. Unidades Temáticas Autonomia, Gestão e Participação. 2015c. Disponível em:< <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2182>> Acesso em: 10 fev. 2015

MERCOCIDADES. Declaração de Rosário. 2015d. Disponível em:

<[www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Unidades\\_Tematicas/Acta\\_UTAGP\\_Rosario\\_2014.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Unidades_Tematicas/Acta_UTAGP_Rosario_2014.pdf)> Acesso em: 18 fev. 2015

MERCOCIDADES. Ficha Belo Horizonte. 2015e. Disponível em:

< [http://es.mercociudades.org/descargas/fichas/bra/ficha\\_belo-horizonte.htm](http://es.mercociudades.org/descargas/fichas/bra/ficha_belo-horizonte.htm) > Acesso em: 8 jan. 2015.

MERCOCIDADES. "Projecto Pitangaporã" - 1er. Premio de Ciencia y Tecnología. 2015f. Disponível em: < <http://portal.mercociudades.net/node/809> > Acesso em: 17 jan. 2015.

MERCOCIDADES. Se reunirá la Unidad de Ciencia, Tecnología y Capacitación. 2015g. Disponível em: < <http://portal.mercociudades.net/pt-br/node/937>> Acesso em: 17 jan. 2015.

MERCOCIDADES. Belo Horizonte recibe a Unidades Temáticas de Mercociudades. 2015h. Disponível em: < <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/133>> Acesso em: 18 jan. 2015.

MERCOCIDADES. La Unidad Temática de Género y Municipio se reunió en Recife. 2015i. Disponível em:< <http://www.mercociudades.org/node/827>> Acesso em: 21 jan. 2015.

MERCOCIDADES. Encontro: Metrópolis de América Latina e Caribe. 2015j. Disponível em:< <http://www.mercociudades.org/node/1066>> Acesso em: 20 jan. 2015.

MERCOCIDADES. Reunión de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Mercociudades en Maldonado. 2015k. Disponível em:< <http://www.mercociudades.org/node/3274>> Acesso em: 20 jan. 2015.

MERCOCIDADES. Unidad Temática de Cultura. 2015l. Disponível em: < <http://www.mercociudades.org/UTC>> Acesso em: 22 jan. 2015.

MERCOCIDADES. Autoridades. 2015m. Disponível em:< <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2276> > Acesso em: 21 jan. 2015.

MERCOCIDADES. Banco de Projetos. 2015n. Disponível em:< <http://www.inmercociudades.org/web2010/proyectos.php?lang=ESP> > Acesso em: 22 jan. 2015.

MERCOCIDADES. Declaração de Porto Alegre cierra Cumbre de Mercociudades. 2015o. Disponível em:< <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/4571> > Acesso em: 29 jan. 2015.

MERCOCIDADES. A 25 años de la creación del Presupuesto Participativo, reflexiones y perspectivas a futuro. 2015p. Disponível em:< <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/5123> > Acesso em: 28 jan. 2015.

MERCOCIDADES. XIII Cúpula de Mercociudades. 2015q. Disponível em:< <http://portal.mercociudades.net/node/1404> > Acesso em: 23 mar. 2015.

MERCOCIDADES. Talleres. 2015r. Disponível em:< <http://www.mercociudades.org/node/2407> > Acesso em: 13 mar. 2015.

MERCOCIDADES. Laboratorio de Políticas Locales se reunió en Rocha para su primera capacitación. 2015s. Disponível em:< <http://www.mercociudades.org/node/2725> > Acesso em: 19 fev. 2015.

MERCOCIDADES. 2ª Capacitación del Laboratorio de Políticas Locales de Mercociudades. 2015t. Disponível em:< <http://www.mercociudades.org/node/3061> > Acesso em: 19 fev. 2015.

MERCOCIDADES. Capacitaciones. 2015u. Disponível em:< <http://www.mercociudades.org/node/2406> > Acesso em: 19 fev. 2015.

MERCOCIDADES. Laboratorio de Políticas Locales en la XVI Cumbre de Mercociudades. 2015v. Disponível em:< <http://www.mercociudades.org/node/3144> > Acesso em: 19 fev. 2015.

MERCOCIDADES. La Catástrofe. 2015w. Disponível em:< <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/lpl/t2/catastrofe.pdf> > Acesso em: 19 fev. 2015.

MERCOCIDADES. Documento Síntesis. Santa Fé en la Campaña Mundial 2010-2011 “Desarrollando Ciudades Resilientes”. 2015x. Disponível em:< [http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ut/Presentacion\\_Santa\\_Fe\\_2.pdf](http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ut/Presentacion_Santa_Fe_2.pdf) > Acesso em: 19 fev. 2015.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual - Esboço de mapeamento. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 59. São Paulo, 2005, pp. 5-42.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de*

*Administração Pública*. Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*. vol. 25 no.65 Salvador, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n65/v25n65a03.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Evolução histórica da cooperação Norte-Sul. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento /org.: André de Mello e Souza. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando\\_a\\_cooperacao\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf)>. Acesso em: 07 jan. 2015.

NABUCO, A. L. (Orgs). *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Leitura, 2008.

NEVES, Magda de Almeida. JAYME, Juliana Gonzaga. Shoppings populares: repensando o uso do espaço público em Belo Horizonte. In: AZEVEDO, S. de. NABUCO, A.L. (Orgs). *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Leitura, 2008.

OCO (Oficina de Coordinación y Orientación), Guías metodológicas URB-AL III. Evaluación de iniciativas de cooperación descentralizada pública. 2012. Disponível em: <[www.urb-al3.eu/uploads/documentos/Evaluacion\\_e\\_iniciativas\\_OK.pdf](http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/Evaluacion_e_iniciativas_OK.pdf)>. Acesso: 13 dez. 2013

ODDONE, Nahuel. *Potencialidades Del Mercosur desde los gobiernos locales. 15 años de Mercociudades*. Montevideu: 2010.

OECD. Programa de Acción de Accra. 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/34580968.pdf>> Acesso em: 18 set. 2014.

OIDP. Buena práctica en participación ciudadana. Barcelona: 2007. Disponível em:<[http://www.oidp.net/fileadmin/documents/Distincio\\_Bones\\_Practiques/II/BP.2007.BH.pdf](http://www.oidp.net/fileadmin/documents/Distincio_Bones_Practiques/II/BP.2007.BH.pdf)> Acesso: 13 fev. 2015.

OFICINA DE IMAGENS. Informe semestral nº 2. Belo Horizonte, 2013a (mimeo).

OFICINA DE IMAGENS. Fotos de las actividades realizadas. Belo Horizonte, 2013b (mimeo).

OLIVEIRA, Osmany Porto de. *Embaixadores da participação: A difusão internacional do orçamento participativo a partir do Brasil*. São Paulo, 2013. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política/Fac. Filosofia Letras e Ciências Humanas da USP.

PASSOLS, Agustí Fernández de Losada. *Revisión de los fundamentos de la cooperación descentralizada pública local*. 2010. Disponível em: <<http://observ>

ocd.org/es/revision-de-los-fundamentos-de-la-cooperacion-descentralizada-publica-local > Acesso em: 08 nov. 2014.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. A cidade além da nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte. 2010. 149 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

PONCE, Delia Zanlungo. Una mirada desde la gestión de una Unidad Temática. 15 años de Mercociudades. Montevideo: 2010.

RHI-SAUSI, José Luis. CONATO, Dario. Cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina y desarrollo económico local. *Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*. Montevideo, 2008. Colección de Estudios de Investigación / Número 6. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/oidles/05/libro-rsc.pdf>> Acesso em: 14 out. 2014.

REDÍN, María Elena. Construcción y Liderazgo de Redes Locales para la Cohesión Social. 201?. Disponível em: <[http://www.urb-al3.eu/uploads/descargas/Plantilla\\_8.pdf](http://www.urb-al3.eu/uploads/descargas/Plantilla_8.pdf)> Acesso em: 10 abr. 2014.

RICCI, Rudá. ARLEY, Patrick. Nas ruas: a oura política que emergiu em junho de 2013. Belo Horizonte: Letramento, 2014.

RODRIGUES, Gilberto. Relações internacionais federativas no Brasil. Rio de Janeiro: Dados, v. 51, n. 4, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582008000400007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582008000400007&script=sci_arttext)> Acesso em: 15 set. 2013.

RODRÍGUEZ, Jorge. Se trata de una fuerza formidable, una fuerza de cambio: la fuerza de la ciudadanía. 15 años de Mercociudades. Montevideo: 2010.

\_\_\_\_\_. Projetos estratégicos de Mercociudades. Revista Diálogo, nº 26. Secretaria Executiva de Mercociudades. Rosário: 2010

ROMERO, Maria del Huerto. Una aproximación conceptual y contextual de la cooperación descentralizada. In: Tejiendo Lazos Entre Territorios: la cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina. *Garín*. Valparaíso, 2004. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/tejiendo\\_valparaiso\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/tejiendo_valparaiso_es.pdf)> Acesso em: 06 dez. 2014.

ROSALES, Mario. Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 8, Nº 22, 2009, p. 159-174. Disponível em: <[http://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&sl=es&tl=pt&u=http%3A%2F%2Fwww.scielo.cl%2Fscielo.php%3Fpid%3DS0718-65682009000100010%26script%3Dsci\\_arttext&anno=2](http://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&sl=es&tl=pt&u=http%3A%2F%2Fwww.scielo.cl%2Fscielo.php%3Fpid%3DS0718-65682009000100010%26script%3Dsci_arttext&anno=2)>. Acesso em: 06 jan. 2015.

ROSARIO, Secretaria Ejecutiva de Mercociudades 2009-2010, *15 años de Mercociudades*. Rosario: 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Fórum Social Mundial: manual de uso. 2004. Disponível em: < <http://www.boaventuradesousasantos.pt/documentos/fsm.pdf>> Acesso em: 26 set. 2014

SANTOS, Boaventura de Sousa. AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. 2003. Disponível em: <<http://www.eurozine.com/pdf/2003-11-03-santos-pt.pdf>> Acesso em: 26 mar. 2014

SCHOLSBERG, D. The pluralist imagination. In: DRYZEK, John *et al.* The Oxford Handbook of Political Theory. Oxford University Press, 2008. p. 142-163

SEDANO, Ricardo. BOTERO, Dario. Funcion de las formas innovadoras de gerencia social. In: LICHA, Isabel (ed.) Gerencia social en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. Disponível em: < <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=419403> >. Acesso em: 28 dez. 2014

SILVA, Adriano da Nóbrega. 2011. Theories of democratic state John Dryzek; Patrick Dunleavy. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009 (resenha). Cadernos Aslegis, n.43, p. 181-186, maio/ago 201. Disponível em: < [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11595/theories\\_democratic\\_silva.pdf?sequence=3](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11595/theories_democratic_silva.pdf?sequence=3) > Acesso em: 26 jul. 2014

SOMARRIBA, Mercês. Efeitos do golpe militar sobre o associativismo urbano. Revista do Legislativo, n. 38, jan./dez. 2004. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2004.

STRECK, Danilo Romeu. ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2006. Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/20433.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2014

TORRE, Flávio. Áreas verdes públicas no Plano Diretor de BH: aspectos institucionais e dinâmica de crescimento. In: AZEVEDO, S. de. NABUCO, A.L. (Orgs). *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Leitura, 2008.

VAZ, Alexander Cambraia N. Repensando a participação política: uma análise do estado da arte à luz da problemática da representação política nos Conselhos Gestores. Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte, v.2, n.1 (2009). Belo Horizonte: SMPL, 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA. 2001

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2003. 117p. (Coleção História do povo brasileiro).

WARREN, Mark. What can democratic participation mean today? *Political Theory*, vol. 30, n.5. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002.

### Sites pesquisados

[http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id\\_menu=4&cd\\_language=1](http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id_menu=4&cd_language=1)

[www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)

<http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br>

<http://www.mercociudades.org>

<http://www.inmercociudades.org>

<http://www.oficinadeimagens.org.br/>

<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/4049>

<http://www.comunicaescola.org.br/>

<http://www.mercociudades.org/laboratorio>

<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2272>

<http://www.inmercociudades.org/web2010/proyectos.php?lang=ESP>

[http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/eurosocial/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/eurosocial/index_pt.htm)

[http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/eurosocial/documents/composition\\_eurosocial2\\_consortium\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/eurosocial/documents/composition_eurosocial2_consortium_es.pdf)

<http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico>

<http://www.urb-al3.eu/>

[www.urbal9.palegre.com.br](http://www.urbal9.palegre.com.br)

[http://www.redeopbrasil.com.br/home/index.php?option=com\\_content&view=article&id=55&Itemid=57](http://www.redeopbrasil.com.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=57)

<http://www.oidp.net/pt/sobre-o-oidp/o-que-e/>

[http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/urb\\_al?id\\_menu\\_principal=4](http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/urb_al?id_menu_principal=4)

[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&apoliticaspúblicas=relacoesinternacionais&tax=11464&lang=pt\\_BR&pg=5781&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&apoliticaspúblicas=relacoesinternacionais&tax=11464&lang=pt_BR&pg=5781&taxp=0&)

<http://www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/BH-booklet-POR.pdf>

<http://oriundi.net/site/oriundi.php?menu=noticiasdet&id=15407>

<http://paradiplomacia.org>

<http://observ-ocd.org>

[http://europa.eu/pol/dev/index\\_pt.htm](http://europa.eu/pol/dev/index_pt.htm)

<http://cso-effectiveness.org/actividades-del-grupo-interino,204?lang=es>

<https://www.proyectoallas.net>

<http://bancodebuenaspracticas.org>

<http://www.iclei.org>

<http://www.iadb.org/pt/banco-interamericano-de-desenvolvimento,2837>

<http://www.unasursg.org>

<http://paradiplomacia.org/noticias.php?lang=sp&seccion=3&nota=18>

<http://redefalp.com>

<http://www.democraciaycooperacion.net/contenidos-sitio-web/portugues/fidc-370/redes-e-organizacoes/article/forum-de-autoridades-locais-pela>

<http://portugalparticipa.pt/>

<http://www.in-loco.pt/pt/projectos/20121213/iniciativa-orcamento-participativo-portugal/>

<http://www.fedomu.org.do/>

[http://www.fundacioforum.org/down/vincles/docs/RelatoriaFAL\\_2004.pdf](http://www.fundacioforum.org/down/vincles/docs/RelatoriaFAL_2004.pdf)

## APÊNDICES

### APÊNDICE A - Lista de Entrevistados

- **Segmento: sociedade civil**

- Adriano Celso Guerra, Coordenador Institucional da OSC Oficina de Imagens
- Leonardo César Souza Ramos, Professor, PUC Minas Gerais

- **Segmento institucional – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte:**

- **Relações Internacionais**

- Rodrigo de Oliveira Perpétuo, Secretário da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais
- Stephania Aleixo de Paula e Silva, Assessora de Relações Internacionais da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais

- **Educação**

- Adriano Gonçalves, Secretaria Municipal de Educação, Supervisor Técnico/ Coordenador de Área em “Edocomunicação”
- Antônio Augusto Horta Liza, Diretor, Escola Municipal Paulo Mendes Campos
- Zulma Canuto, Diretora, Escola Municipal Professora Alcida Torres
- Maria Marlene Maia, Professora da Escola Municipal Professora Alcida Torres
- Vanessa Vieira Monteiro, Secretaria Municipal de Educação, Supervisora Pedagógica

- **Planejamento**

- Claudinéia Ferreira Jacinto, Analista de Políticas Públicas da Secretaria Municipal de Planejamento (ex-Gerente de Apoio ao Acompanhamento e Avaliação do Desenvolvimento Social)

**APÊNDICE B – Roteiro de Entrevistas****ROTEIRO SEMIESTRUTURADO PARA ENTREVISTA**

1. Por favor, diga seu nome, cargo na instituição e qual a sua ligação com o Projeto
  - ( ) Laboratório de Políticas Locais
  - ( ) Inovação e Coesão Social
  - ( ) Comunic@ Escola MERCOSUL
2. Na sua concepção, caso tenha havido, quais contribuições a cooperação internacional trouxe para tornar o projeto possível, para a instituição e para o público com o qual trabalha?
3. Na sua opinião, quais os pontos positivos e negativos da realização de projetos em parceria entre poder público com a participação da sociedade civil?
4. Como avalia a integração entre os diversos atores e qual o papel de cada um nas etapas de formulação, implementação e avaliação do projeto?
5. O que a participação no projeto acrescentou em termos de aprendizagem relacionada aos conhecimentos aplicados no trabalho, na relação com o público e no relacionamento entre as instituições responsáveis pelo projeto?
6. A existência do projeto trouxe inovações que contribuíram ou podem contribuir com mudanças nas políticas públicas dos temas relacionados ao projeto?
7. Avalie, no seu ponto de vista, a relação de projetos dessa natureza e a ideia de fortalecimento da democracia.
8. Deixo a palavra aberta para análises e avaliações que articulem as ideia de apoio externo para a elaboração de projetos, a participação social no desenho de projetos e políticas ou sobre a possibilidade dos projetos em parceria influem nas políticas públicas do município (ou outra questão que queira mencionar).