

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

TRABALHO DE GRADUAÇÃO

**DEMOCRATIZANDO O ESPAÇO E O PODER:
A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO ALTERNATIVA PARA O ESPAÇO POLÍTICO
NAS CIDADES-GÊMEAS DA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI**

RAFAEL ZILIO

Porto Alegre, dezembro de 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

**DEMOCRATIZANDO O ESPAÇO E O PODER: A PARTICIPAÇÃO POPULAR
COMO ALTERNATIVA PARA O ESPAÇO POLÍTICO NAS CIDADES-
GÊMEAS DA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI**

RAFAEL ZILIO

Orientação: Prof. Dr. Oscar Alfredo Sobarzo Miño

Trabalho de Graduação apresentado
como requisito para a obtenção do
título de Bacharel em Geografia.

Banca examinadora

Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares (Departamento de Geografia / UFRGS)

Prof^a. Dr^a. Tânia Marques Strohaecker (Departamento de Geografia / UFRGS)

Porto Alegre, dezembro de 2009.

AGRADECIMENTOS

Um trabalho científico nunca se constrói sozinho, em especial se tratando de Ciências Humanas. Portanto, gostaria de agradecer:

- À minha família, em especial aos meus pais. Base de tudo, apoio imensurável, agradecimentos eternos. Apesar de engenheiros, formaram mais um cientista social;

- Ao meu orientador, Oscar Sobarzo, pela competência em revisar tanto no contexto geral quanto nos mínimos detalhes este trabalho, pelas discussões proveitosas e pela autonomia com que deixou trilhar meus próprios caminhos. Essa última, uma qualidade rara, de poucos orientadores;

- Aos meus tutores do PET:

À Rosa, por ajudar a desenrolar os “nós” dos meus caminhos profissionais, pelas luzes no fim dos túneis, e pela acolhida desde o segundo semestre de graduação, há quatro anos atrás.

Ao Gruber, pela altíssima competência em tutorar um grupo de 12 cabeças diferentes, porém complementares. Pela motivação e coesão do trabalho em grupo, pelos aprendizados, pelos solos de guitarra, pelas parcerias em viagens e churrascos espaço a fora;

- Ao PET, aos que já se foram e os que estão vindo. Espaço único de construção coletiva do conhecimento, fundamental na minha formação, tanto em suas propostas, aos colegas, aos tutores, às viagens, ao aprendizado constante tanto profissional quanto pessoal;

- Aos meus amigos-irmãos Fernando, Daniel e Chaves. Geógrafos brilhantes e parceiros de desbravamento do espaço e do tempo que dispensam comentários;

- À amiga Adriana Dorfman pelas discussões, trabalhos emprestados e apresentados e caminhos possíveis de serem trilhados numa perspectiva renovada de abordagem da fronteira e da política na Geografia;

- Ao amigo Dilermando Cattaneo pelas discussões e apresentações de textos geográficos libertários que contribuíram para a construção de alguns argumentos presentes neste trabalho;

- Às pessoas que me receberam para ser entrevistadas em minha área de estudo, as quais deram contribuições fundamentais para a realização deste trabalho.

RESUMO

O foco deste trabalho é a análise de políticas urbanas participativas sob uma perspectiva geográfica. Partimos da idéia de que no espaço urbano residem as possibilidades de democratização do espaço e do poder a partir do desenvolvimento de meios e rotinas de democracia direta participativa. Para isso, nos baseamos principalmente nas idéias de Marcelo Lopes de Souza para dialogar a respeito da necessidade de uma democracia direta no planejamento e gestão urbanos, e no pensamento de Boaventura de Souza Santos para analisar as contradições entre a democracia hegemônica – liberal e representativa – e a democracia participativa, de alta intensidade. Nosso referencial empírico consiste nas cidades-gêmeas da fronteira Brasil-Uruguai, mais especificamente Santana do Livramento e Rivera. Analisamos a construção do Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento, no Brasil, e o processo de Orçamento Participativo de Rivera, no Uruguai, sob uma perspectiva de integração de políticas de participação popular. Constatamos uma limitação institucional que a dominação territorial do Estado impõe a estas cidades. Por fim, propomos e desenvolvemos a idéia de fratura sociopolítica-espacial como instrumento de análise da fratura que o espaço urbano das cidades de fronteira sofrem com o limite dos Estados territoriais, impedindo, assim, a democratização do espaço e do poder.

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

ABSTRACT

The main focus of this work is the analysis of urban participative politics in a geographic perspective. We start from the idea that the urban space contains possibilities of space and power democratization through development of means and routines of participative and direct democracy. For this, we are based principally in the ideas of Marcelo Lopes de Souza to dialogue about the necessity of a direct democracy in urban planning and management, and in the thought of Boaventura de Souza Santos to analyze the contradictions between hegemonic democracy – liberal and representative – and the participative democracy, of high intensity. Our empiric case consists in the twin-cities at the border between Brazil and Uruguay, more specifically Santana do Livramento and Rivera. We analyze the construction of the Participative Director Plan of Santana do Livramento, in Brazil, and the Participative Budget process, in Uruguay, under a perspective from the integration of politics of popular participation. We verified an institutional limitation that the territorial domination of State impose to these cities. In the end, we propose and develop the idea of sociopolitic-spacial fracture as analysis instrument about the fracture which the urban space of the frontier cities suffer with the territorial States' limit, obstructing the democratization of space and power.

Key-words: popular participation; urban space; twin-cities; participative democracy.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I: AS RELAÇÕES ENTRE ESPAÇO URBANO, FRONTEIRA E DEMOCRACIA.....	7
1. Introdução.....	8
1.1. Problematização e hipótese	9
1.2. Justificativa.....	9
2. Objetivos.....	11
2.1. Geral	11
2.2. Específicos.....	11
3. Apresentação do referencial empírico	12
4. Caminhos metodológicos	14
5. Referencial teórico.....	15
CAPÍTULO II: A PARTICIPAÇÃO POPULAR A PARTIR DA ESFERA LEGAL	20
6. Análise documental	21
6.1. O Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento	21
6.2. O <i>Presupuesto Participativo</i> de Rivera.....	26
6.3. Considerações críticas	28
CAPÍTULO III: DAS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS À FRATURA NO ESPAÇO URBANO.....	29
7. A co-gestão Estado-Sociedade na elaboração do Plano Diretor de Santana do Livramento: uma nova forma de planejar a cidade no contexto regional	30
8. A co-gestão Estado-Sociedade a partir do Orçamento Participativo de Rivera	36
9. Do limite dos Estados territoriais à fratura sociopolítica-espacial	41
CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS	46
ANEXOS	48

CAPÍTULO I
AS RELAÇÕES ENTRE ESPAÇO URBANO, FRONTEIRA E
DEMOCRACIA

1. Introdução

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

Com a urbanização acelerada das últimas décadas, o espaço urbano tornou-se concentrador de população e, por consequência, concentrador de possibilidades de transformação do espaço social. Daremos enfoque, portanto, às possibilidades de planejamento e de gestão do espaço urbano tendo como horizonte uma gestão territorial radicalmente democrática, sem a pretensão de chegarmos a respostas prontas com o nosso trabalho. Assim, procuramos um recorte espacial em que fosse possível discutir idéias nesse sentido.

A maior parte dos autores que discutem o planejamento e a gestão democrática do espaço urbano o faz através das grandes cidades. No entanto, o que trazemos aqui é uma abordagem do tema a partir de outra perspectiva, o das cidades fronteiriças.

A fronteira Brasil-Uruguai apresenta cidades-gêmeas consolidadas no que tange à sua integração econômica, sendo que o limite formal, instituído pelos Estados territoriais, não está nítido na paisagem, tampouco no cotidiano dos habitantes. Além dos aspectos físicos como fatores integradores, destacamos também e, principalmente, as relações econômicas e de formação territorial que se expressam através da identidade regional nos dois lados do limite entre os países supracitados. Sendo um espaço integrado por razões não apenas físicas, como também econômicas e identitárias, as cidades gêmeas da fronteira Brasil-Uruguai podem vir a ser um espaço privilegiado no que tange à discussão e implementação de meios e rotinas¹ para uma efetivação da democratização da gestão dessas cidades. Para fins de amostragem, nos deteremos no estudo da temática a partir das cidades-gêmeas de Santana do Livramento e Rivera.

¹ A respeito do termo *rotina*, concordamos com Marcelo Lopes de Souza (2006), ao afirmar que a democracia participativa e direta não tem um caráter estritamente funcional e instrumental, sendo melhor o emprego do termo *rotina* no lugar de *instrumentos* ou *mecanismos* – afinal, acreditamos que a perspectiva de prática política aqui corroborada deva se tornar uma rotina para a sociedade.

Logo, objetivamos analisar a participação popular (ou a falta dela) nos processos decisórios de planejamento e gestão territorial nas cidades-gêmeas da fronteira Brasil-Uruguai, mais especificamente nas cidades anteriormente citadas.

1.1. Problematização e hipótese

Consideramos a democracia participativa e direta uma alternativa radical à transformação do espaço geográfico de modo que os interesses da maior parte da sociedade sejam efetivamente atendidos. Assim, para problematizar a pesquisa, realizamos os seguintes questionamentos-chave:

- a) Como a democracia participativa pode se manifestar no espaço geográfico?
- b) Qual é o potencial de as cidades-gêmeas da fronteira Brasil-Uruguai se tornarem espaço de construção de uma democracia participativa em escala local?
- c) Como o poder político pode ser democratizado entre os diferentes segmentos da população, a partir do espaço urbano?

Partimos da hipótese de que a democratização do poder de decisão em políticas de gestão das cidades teria uma dupla consequência: por um lado, acarretaria no atendimento das reais necessidades da população participante do processo por levar em consideração seu saber local; de outro, a resistência das elites locais na mudança de modelo de tomada de decisões políticas.

1.2. Justificativa

Esta pesquisa visa contribuir para a Ciência Geográfica no sentido de discutir as possibilidades de produção do espaço pela sociedade a partir da democratização do poder político, constituindo-se em alternativa ao poder político formal institucionalizado pelo Estado territorial. Conforme discutiremos mais adiante, acreditamos que no planejamento e na gestão dos territórios o Estado se comporta como uma instituição “acima” ou “fora” da sociedade, sendo esse processo realizado, muitas vezes, *por e para* o Estado.

Outra contribuição que almejamos é realizar uma abordagem a respeito da participação popular a partir de cidades-gêmeas fronteiriças, visto que a maioria dos estudos geográficos sobre a temática em questão é realizada a partir das grandes cidades. Logo, acreditamos que a fronteira porosa entre o Brasil e o Uruguai pode vir a

ser um espaço privilegiado no que tange à gestão participativa e experiências de democracia direta.

2. Objetivos

2.1. Geral

Analisar a participação popular no processo de planejamento e gestão de políticas territoriais nas cidades-gêmeas de Santana do Livramento e Rivera, com base em uma discussão teórica a respeito da democratização do planejamento e da gestão territorial.

2.2. Específicos

- a) Discutir os temas da democracia e da participação popular nas políticas de planejamento e gestão territorial;
- b) Identificar as principais políticas de participação popular das duas cidades em questão, traçando um paralelo entre tais políticas;
- c) Apontar caminhos para a ampliação da participação popular no processo decisório de políticas de planejamento e gestão territorial.

3. Apresentação do referencial empírico

O referencial empírico deste trabalho é a fronteira entre os países Brasil e Uruguai. Esta fronteira apresenta cidades altamente integradas no que tange à prestação de serviços, mobilidade do trabalho e da educação, bem como a própria identidade territorial dos moradores locais² - as chamadas cidades-gêmeas. A atual integração deu-se a partir dos regimes ditatoriais nos dois países, em meados dos anos 1980. Em quatro casos esta integração expressa uma conurbação, a constar do lado brasileiro e do lado uruguaio, respectivamente: Quaraí e Artigas; Santana do Livramento e Rivera; Aceguá e Aceguá; e Chuí e Chuy. Considerando o caso mais expressivo de integração do espaço urbano as cidades de Santana do Livramento e Rivera, é nelas que nos deteremos como estudo de caso.

O município de Santana do Livramento localiza-se no sudoeste do estado do Rio Grande do Sul, na chamada região da Campanha, extremo sul do Brasil. Conforme dados da Fundação de Economia e Estatística do estado do Rio Grande do Sul (FEE) para o ano de 2006, o município de Santana do Livramento possuía 84.803 habitantes, sendo destes 76.862 na zona urbana. Isso configura um grau de urbanização de 90,6% para aquele ano.

Já Rivera localiza-se no extremo norte do Uruguai. A Intendencia³ de Rivera possuía, em 2004, 104.921 habitantes, sendo 76.076 residentes na zona urbana, configurando um grau de urbanização de 72,5%. Esses dados são do último censo demográfico uruguaio realizado pelo *Instituto Nacional de Estadística del Uruguay*.

Conforme podemos constatar nos dados apresentados, os dois municípios possuem um grau de urbanização elevado. Isso vai ao encontro de nossa escolha pelo estudo do espaço urbano, residindo aí as possibilidades de transformação sócio-espacial citadas na introdução deste trabalho.

A seguir, apresentamos uma figura localizando as cidades de Santana do Livramento e Rivera que demonstra a conurbação internacional entre as mesmas.

² O tema da identidade regional fronteira poderá ser aprofundado em trabalho posterior, dada a importância deste fator para a concretização de projetos de democracia na região de fronteira.

³ A organização institucional do Estado uruguaio dá o nome de Departamento à menor escala institucional de governo, que no Brasil é o município.

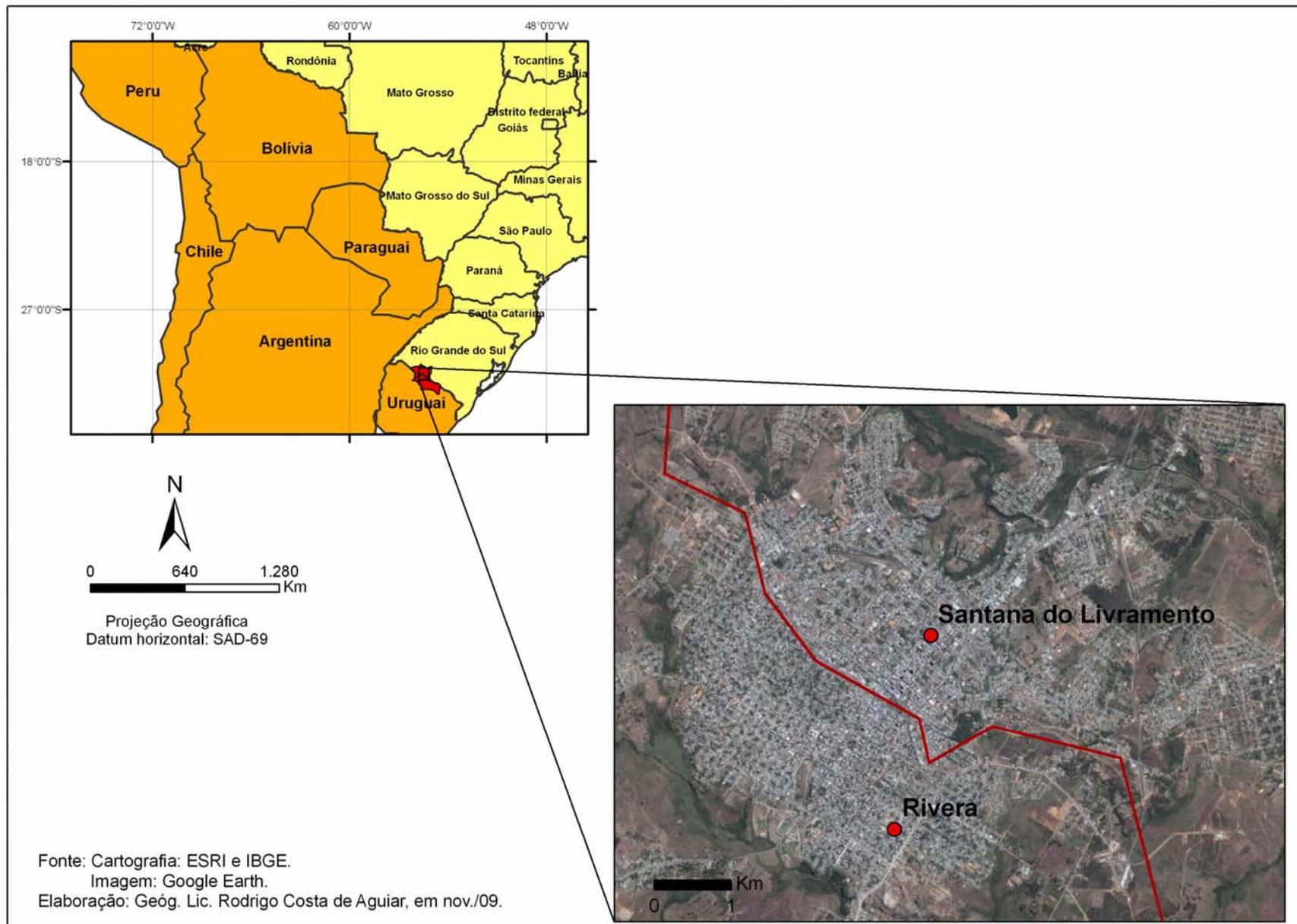


Figura 1 – Localização das cidades-gêmeas de Santana do Livramento e Rivera e sua conurbação internacional

4. Caminhos metodológicos

Os caminhos metodológicos que seguimos nesta pesquisa consistem basicamente em quatro etapas: revisão bibliográfica; análise documental; trabalho de campo; e gabinete / redação final.

Primeiramente, realizamos uma revisão bibliográfica acerca dos principais temas que norteiam nossa pesquisa. Abordamos como conceito geográfico balizador o *território* e seus desdobramentos. Logo após, uma visão geral da questão da *democracia* e da *participação popular*; a importância da participação popular para o planejamento e a gestão territorial; e as relações de uma região de fronteira porosa como a do referencial empírico adotado neste trabalho.

No segundo momento, realizamos uma análise documental a fim de obtermos dados secundários. Os documentos analisados foram aqueles que dão suporte às principais políticas que envolvem a participação popular em sua realização. Do lado brasileiro, nos detemos no Plano Diretor Participativo da Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Santana do Livramento. Já do lado uruguaio, analisamos o Orçamento Participativo da atual gestão de Rivera.

Posteriormente, realizamos um trabalho de campo para as cidades-gêmeas em questão. Obtivemos dados primários realizando entrevistas qualitativas com o poder público municipal, no intuito de verificar se as políticas públicas propostas estão avançando no sentido da democracia participativa e direta. Foram entrevistados o Secretário Municipal de Planejamento de Santana do Livramento e a Diretora do Escritório de Relacionamento com a Comunidade de Rivera.

Finalmente, na etapa de gabinete, sistematizamos os dados coletados nas etapas anteriores e cruzamos os dados primários com os secundários, traçando um paralelo entre as políticas das duas cidades, tendo como base a revisão bibliográfica. Isso nos deu o suporte para a redação final da pesquisa, construindo uma leitura crítica da realidade sócio-espacial analisada apontando caminhos para a participação popular. Com isso, esperamos atingir os objetivos propostos.

5. Referencial teórico

Para balizar a nossa pesquisa, selecionamos um arcabouço teórico que possa dar consistência às idéias que serão apresentadas no decorrer do trabalho. Inicialmente, por se tratar de uma pesquisa geográfica, acreditamos que um conceito geográfico fundamental deva ser apresentado e discutido. Escolhemos, nesse caso, o conceito de território e seus desdobramentos em outros conceitos importantes para entendermos a realidade sócio-espacial do referencial empírico. Posteriormente, discutiremos a democracia representativa e direta/participativa numa visão geral. Logo após, entraremos no mérito geográfico do planejamento e da gestão territorial em uma perspectiva de democracia direta/participativa e autonomista. Por fim, destacaremos teoricamente algumas das complexas relações de fronteira que influenciam na produção do espaço do referencial empírico.

A idéia de *território* é central em nossa análise, pois pressupõe relações de poder. Ao abordarmos a gestão de um território, devemos considerar que o espaço é produto e produtor das mais diversas relações de poder. Destacamos aqui o território como sendo um espaço delimitado por e a partir de relações de poder (SOUZA, 1995). Nisso, consideramos as diversas territorialidades presentes no recorte espacial, sendo algumas delas as associações de moradores e também o próprio Estado territorial – este último sendo aqui representado pelo poder público municipal e, em certas ocasiões, pelo poder federal ou nacional. Portanto, é necessário “distinguir os territórios de acordo com os sujeitos que os constroem, sejam eles indivíduos, grupos sociais, o Estado, empresas, instituições como a Igreja etc.” (HAESBAERT, 2008, p. 21). Assim, o território mostra-se como conceito central na análise do tema *democratização do espaço e do poder* e também do referencial empírico em questão. Com isso, pretendemos trabalhar com um conceito de território amplo, que vai além daquele considerado pela Geografia Política tradicional⁴.

Já o termo *democracia* é repleto de controvérsias e muitas vezes confusões tanto teóricas quando do momento de sua aplicação. Ouvimos quase diariamente que estamos em um país democrático ou nos vangloriamos por não termos um regime ditatorial no Brasil e em grande parte da América Latina atualmente. No entanto, é necessário refletir

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

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

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

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

Compartilhando dessa visão, Marcelo Lopes de Souza (2006) afirma ser necessária a implantação de uma rotina de democracia participativa (pois pressupõe a participação da sociedade na tomada de decisões) e direta (pois permanece com a sociedade o poder político, não sendo transmitido a meros representantes). A esse processo daremos o nome de *democracia direta participativa*.

Para a construção de rotinas de democracia direta participativa, é necessário levarmos em consideração *quem* produz o espaço e *para quem* ele é produzido. Na presente pesquisa, estamos trabalhando com o espaço urbano. Logo, o planejamento e a

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

gestão urbana serão a base para o debate e o estudo empírico de como a democracia direta participativa pode se expressar no espaço geográfico. A respeito do planejamento urbano e da gestão participativa, Marcelo Lopes de Souza (2000; 2004; 2006) defende uma perspectiva autonomista. A autonomia na gestão do território significa que uma “coletividade se rege por leis que ela própria se deu no âmbito de discussões públicas e livres” (SOUZA, 2006, p. 25). Chegamos, então, à autonomia coletiva, que:

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

Avançando nessa discussão, o mesmo autor afirma que “uma sociedade basicamente autônoma significa [...] uma sociedade onde a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos e a opacidade e mutilação da esfera pública que disso derivam foram abolidas” (SOUZA, 2000, p. 77). Assim, a perspectiva autonomista chega à análise do espaço urbano através de mecanismos que vão desde meramente consultivos (vide as consultas populares) até estratégias que tangenciam uma democracia direta participativa, como algumas experiências de orçamento participativo⁶. Em nossa análise, procuramos verificar a dita separação entre Estado e sociedade, bem como os mecanismos já existentes de diminuição dessa separação. Nesse sentido, o entendimento da questão da participação popular é fundamental para atingir os objetivos por nós propostos.

Em uma discussão acerca da problemática da gestão urbana, Tartaruga & Heidrich (2007) defendem que para se levar em consideração a diversidade sócio-espacial é necessária a “participação dos cidadãos na gestão urbana através de processos decisórios participativos, e que não fossem meramente consultivos” (TARTARUGA & HEIDRICH, 2007, p. 4). Assim, as consultas populares não são mais do que uma falsa impressão de participação ou, nas palavras de Boaventura de Souza Santos (2005), uma democracia de baixa intensidade. Na impossibilidade da explicação da realidade social de uma maneira completa, é necessário considerar primordialmente o que os autores denominam de *pessoas simples*, ou seja, “os verdadeiros protagonistas da história, mas um protagonismo oculto em que os próprios protagonistas não sabem de seu

⁶ A questão do orçamento participativo será discutida mais adiante, quando abordarmos o *presupuesto participativo* de Rivera.

protagonismo” (TARTARUGA & HEIDRICH, 2009, p. 5). De fato, compartilhamos da visão dos autores, pois acreditamos que o protagonista político deva ser a sociedade, e não o Estado. Nesse raciocínio, sobre as informações e o conhecimento a respeito da realidade sócio-espacial, a dicotomia sociedade-Estado no processo de planejamento e gestão territorial e a importância da participação popular, temos que:

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

A partir disso, coletamos estas informações da sociedade e do Estado nas etapas de Análise Documental e Trabalho de Campo.

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

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

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

Apesar dessa redefinição do papel da fronteira, até hoje ela é vista por muitos geógrafos e outros cientistas sociais apenas como um espaço estratégico dos interesses

geoeconômicos e geopolíticos dos Estados territoriais e suas infra-estruturas de integração. O sujeito da Geografia, ou seja, a sociedade enquanto produtora do espaço, é pouco destacado em detrimento das grandes instituições de poder. Lia Osório Machado (1998) coloca que as populações residentes na fronteira geralmente não vêem seus interesses atendidos pelo Estado, visto que as populações fronteiriças estão longe dos grandes centros de tomada de decisão. Em sua análise, Mesquita (1994) aponta para a necessidade de ir além dos limites entre nacionalidades e questionar: *quem limita e o que está sendo limitado?* Nesse mesmo raciocínio, a autora afirma que na fronteira porosa, como é o caso do nosso referencial empírico, habitam pessoas que possuem uma identidade comum, um sentimento de lugar em comum, e que esse fator é catalisador da integração entre os dois lados do limite dos Estados envolvidos⁷.

⁷ Se a identidade territorial / regional é um fator de integração entre os dois lados do limite em questão, ela é um elemento a ser considerado para a construção de rotinas de democracia direta participativa em comum nas cidades-gêmeas.

CAPÍTULO II
A PARTICIPAÇÃO POPULAR A PARTIR DA ESFERA LEGAL

6. Análise documental

O poder público tanto em Santana do Livramento como em Rivera desenvolveu projetos de participação popular para implantação em seus territórios. Com base em um levantamento realizado na Internet, coletamos documentos que auxiliam em nossa pesquisa. Do lado brasileiro, encontramos como principal plano de participação popular o Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento, consistindo em um extenso documento disponível no site da Prefeitura Municipal. Já do lado uruguaio, identificamos a existência de uma política de Orçamento Participativo, o *presupuesto participativo* de Rivera, coletado também do site dessa Intendência Departamental. Consiste em um pequeno documento de apresentação da política em linhas gerais, não tendo sido encontrado o plano em maiores detalhes. Ambos os documentos encontram-se em anexo neste trabalho (Anexos 1 e 2). Assim, a partir dos documentos coletados, iremos analisar as principais políticas que pressupõem participação popular nas duas cidades, ao começar por Santana do Livramento.

6.1. O Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento

O documento político encontrado em Santana do Livramento que mais se aproxima da idéia de participação popular é o Plano Diretor Participativo, o qual foi oficializado pela Lei Complementar Municipal nº 45 de 10 de outubro de 2006 pela Secretaria Municipal de Administração. Tal documento, além de versar a respeito do Plano Diretor, também instituiu o Conselho de Planejamento da Cidade.

Inicialmente, o documento afirma o Conselho de Planejamento da Cidade como sendo a instância máxima de *participação popular direta* no Município, congregando as diversas representatividades da população santanense, conforme seu Artigo 3º. Continuando, no Art. 8º temos que “é objetivo da política pública do município ordenar o desenvolvimento das funções sociais da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do território⁸, de forma a assegurar o bem estar de seus habitantes” (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO, 2006, p. 4), seguindo algumas diretrizes. Destacamos as seguintes:

⁸ O *território* aqui é entendido pelo documento como sendo o espaço delimitado administrativamente e de jurisdição do município.

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

Este item explicita que há uma preocupação com a questão da participação direta da população não somente na escolha de projetos, como também em sua elaboração. Isso vai ao encontro das idéias principais de nosso trabalho.

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

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

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

Considerando que a integração de políticas⁹ representa um avanço para a participação popular em processos decisórios em médio prazo¹⁰, esta é uma das principais diretrizes do Plano Diretor de Santana do Livramento. Verificamos, no trabalho de campo, a existência e o andamento de tais políticas binacionais e de integração, e também se há interesse em integrar esse plano ao Orçamento Participativo de Rivera (a ser analisado adiante). Investigamos, por conseguinte, se há interesse por parte dos administradores municipais de propor uma cooperação no sentido de criar mecanismos ou rotinas de participação popular nas decisões da esfera municipal.

Na seção do documento que trata sobre a questão do turismo, mais especificamente no Art. 24, são estabelecidas diretrizes para o incremento da atividade turística no município. No entanto, em nenhum momento é citada qualquer forma de consulta popular no sentido de ao menos se tomar conhecimento da opinião dos

⁹ Neste capítulo, estamos tratando de “políticas” no sentido de planejamento e gestão estatal, comumente chamadas de políticas públicas. No entanto, consideramos que as políticas populares (não-estatais) também são fundamentais para o avanço da democracia direta participativa.

¹⁰ Aqui utilizaremos as definições propostas por Souza (2006, p. 150) para fins de análise de políticas de planejamento, sendo que o curtíssimo prazo corresponde a dias ou semanas, curto prazo corresponde a meses, o médio prazo a poucos anos, o longo prazo a muitos anos, e o longuíssimo prazo corresponde a décadas.

principais “receptores” do turismo – a própria população – sobre o interesse dos mesmos em receber turistas ou a forma com que se darão os futuros projetos de turismo. Também não há menção de possíveis convocatórias para participar do desenvolvimento de projetos turísticos.

Na seção IV, que dispões sobre a saúde, em nenhum momento é mencionada a existência de um Conselho Municipal de Saúde. Caso exista tal Conselho, o documento é falho em não citá-lo como importante no desenvolvimento e na execução das políticas de saúde.

Já no artigo 33º encontramos a diretriz sobre a Assistência Social:

Art.33 - São ações estratégicas da Assistência Social:
I. Manter parcerias com entidades da sociedade civil para a implantação de ações conjuntas com vistas à organização da rede de serviços da Assistência Social (*Ibidem*, p. 29)

No que tange à assistência social, esse artigo é o que mais se aproxima de alguma forma de participação popular em processo decisório.

Quanto à Cultura, o documento traz no Art. 34º:

III. Democratizar a gestão da cultura, estimulando a participação dos segmentos responsáveis pela criação e produção cultural nos processos decisórios, garantindo a formação e informação cultural do cidadão (*Ibidem*, p. 30)

Este artigo é interessante para a nossa pesquisa, pois é um dos tópicos do Plano Diretor onde a participação popular em processo decisório é explícita.

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

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

Já o Art. 166 dispõe:

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

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

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

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

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

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

Aqui é apresentado o papel do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão. Constatamos que, ao menos no papel, a participação popular restringe-se aos chamados “canais de participação da sociedade”, colocando, ao nosso ver, a participação popular em segundo plano na formulação das políticas. A seguir temos um quadro que mostra, conforme o Art. 169 (*Ibidem*, p. 106-107), a estruturação do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão.

Art.169 - Integram o Conselho de Planejamento da Cidade, além do Órgão de Planejamento do Município - SEPLAN:

- I. Conselho Municipal do Meio Ambiente,
- II. Conselho Municipal Saúde,
- III. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional,
- IV. Conselho Municipal de Educação,
- V. Conselho Municipal de Assistência Social,
- VI. Conselho Municipal do Idoso,
- VII. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente,
- VIII. Conselho Tutelar,
- IX. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher,
- X. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural,
- XI. Conselho Municipal de Habitação,
- XII. Conselho do Patrimônio Histórico, Cultural e Paisagístico,
- XIII. Conselho Municipal de Defesa Civil,
- XIV. Conselho Municipal de Alimentação Escolar,
- XV. Conselho Municipal Anti-drogas,
- XVI. Conselho Municipal de Turismo,
- XVII. Conselho Municipal de Esporte e Lazer,
- XVIII. Conselho da APA do Ibirapuitã,
- XIX. Comissão Municipal de Emprego,
- XX. Comissão Binacional do Aquífero Guarani,
- XXI. Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano,
- XXII. Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria,
- XXIII. Demais órgãos da Administração Direta e Indireta, bem como as demais Instituições da Comunidade.

Quadro 1 – Estrutura do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão de Santana do Livramento

Analisando a estruturação desse Conselho, verificamos que não está claro quais seriam as “instituições da comunidade”, mencionadas no item XXIII.

A partir da leitura e análise do Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento, destacamos que não houve geógrafos na elaboração desse documento, conforme consta ao final do documento, na parte que apresenta a constituição da equipe técnica. Os “mapas” são pouco nítidos, com a inexistência de elementos básicos como a escala e o norte. Podemos afirmar que não está claro de que maneira a sociedade civil irá participar do processo de decisão no planejamento e na gestão do município (caso essa tenha sido o objetivo dos elaboradores do documento). Consideramos, então, que o adjetivo “participativo” no título do Plano Diretor foi utilizado de maneira imprópria, vinculando uma idéia imprecisa de efetiva participação popular nas decisões que afetam o espaço político da municipalidade.

6.2. O *Presupuesto Participativo* de Rivera

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

A partir dessas definições, analisaremos a principal política que envolve a participação popular na Intendência de Rivera – o *Presupuesto Participativo* (PP), iniciado no ano de 2005. Os dados secundários a respeito dessa política foram coletados no site da administração de Rivera, inclusive o documento sobre o PP. No entanto, este consiste apenas numa apresentação das principais idéias que envolvem o PP, não se constituindo em um documento completo como o Plano Diretor de Santana do Livramento. Logo, foi imprescindível a coleta de maiores informações no Trabalho de Campo.

Inicialmente, é apresentada a definição do PP de Rivera, na qual é informada que a escala de atuação da política é o bairro. Os *vecinos*, como são chamados os participantes das *Asambleas Vecinales*, deliberam sobre as prioridades de investimentos para os próximos cinco anos, dispondo de um orçamento de 10.000.000 de pesos / ano¹¹. Tais assembleias são convocadas pelas *comisiones vecinales*, equivalentes às associações de bairro no Brasil. É informado também que são realizadas, paralelamente às assembleias, reuniões temáticas para fins de esclarecimento da população sobre “definições de prioridades numa visão integradora e global do departamento e seu desenvolvimento futuro” (INTENDENCIA DE RIVERA, s/d). As prioridades de investimentos deliberadas pelas assembleias são divididas em duas grandes áreas: Obras; e Salubridade e Meio Ambiente.

¹¹ Este valor equivale a aproximadamente 1 milhão de reais (cotação de 04/12/2009).

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

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

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

Diante dessas informações a respeito do PP de Rivera, é possível afirmar que se constitui em um interessante plano de Orçamento Participativo, onde são mesclados elementos de democracia participativa com o sistema representativo. Contudo, nota-se que o Conselho do PP é integrado predominantemente por representantes do Estado. Conseqüentemente, é provável um maior peso nos interesses do Estado sobre os populares nas tomadas de decisão. Ainda podemos afirmar que se trata, ao menos no papel, de um sistema de *co-gestão Estado-sociedade* nas tomadas de decisão sobre as referidas questões, as quais influenciam diretamente na organização espacial da cidade. Ou seja, é um sistema de planejamento territorial onde a figura do Estado ainda possui poder de decisão, não correspondendo satisfatoriamente às idéias expostas na introdução e no referencial teórico deste trabalho (soberania popular nas decisões que afetam o espaço político). No entanto, não podemos nos deter ao plano da análise documental. Fez-se necessário investigar a consistência do *Presupuesto Participativo* no Trabalho de Campo.

6.3. Considerações críticas

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

Resgatando o argumento de Marcelo Lopes de Souza a respeito da autonomia coletiva, as discussões públicas e livres necessitam de meios (como informação e formas espaciais compatíveis) para se darem de forma a construírem uma autêntica participação popular nos processos políticos decisórios de normatização da produção do espaço. Santana do Livramento não explicita, no plano documental, de que forma as leis que regem o espaço urbano serão construídas pela sociedade. Rivera propõe a realização de discussões públicas para um determinado fim, o de redistribuir o orçamento público, não o de discutir a construção de leis que regem o espaço urbano como do lado brasileiro. Contudo, do lado uruguaio, a participação popular nas discussões públicas que, indiretamente afetarão o espaço (como veremos mais adiante), recebe maior ênfase.

No plano documental, a proposta de Santana do Livramento mostra-se leviana ao dotar-se do termo “participativo”. O que temos é um processo burocrático administrativo estatal com esparsa participação popular, ou uma pseudoparticipação. Rivera nos mostra um plano de co-gestão Estado-sociedade, não estando ainda de acordo com as idéias de autonomia e autodeterminação da sociedade na produção do seu espaço, mas avançando no sentido de participação popular e formação político-pedagógica. Em outras palavras, há possíveis ganhos de autonomia na análise do plano de Rivera, não sendo possível afirmar o mesmo no plano de Santana do Livramento.

CAPÍTULO III
DAS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS À FRATURA NO
ESPAÇO URBANO

7. A co-gestão Estado-Sociedade na elaboração do Plano Diretor de Santana do Livramento: uma nova forma de planejar a cidade no contexto regional

Até aqui abordamos os pressupostos teóricos de nossa escolha e os documentos legais que balizam o fenômeno da participação popular na organização espacial das cidades-gêmeas de Santana do Livramento e Rivera. Agora, a partir dos dados coletados em trabalho de campo, relacionaremos estes com os dados primários e resgataremos os autores anteriormente citados para fins de análise do planejamento e da gestão territorial de nosso recorte espacial, a começar pelo lado brasileiro.

O Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento foi homologado no ano de 2006, como visto anteriormente. Este foi o primeiro Plano Diretor da cidade, tendo sido produzido no mandato anterior da atual administração municipal, que agora se encontra no segundo mandato¹². A experiência de elaboração desse conjunto de leis é expressa de maneira enfática pelo Secretário Municipal de Planejamento, que ao ser indagado sobre a natureza do processo, afirma ser “um processo participativo, as pessoas são quem decidem”.

O principal órgão do processo de elaboração do Plano Diretor é o Conselho de Planejamento da Cidade, que congrega os 14 conselhos setoriais e convoca a revisão desse conjunto de leis a cada dois anos. Cada conselho setorial (saúde, educação etc.) é composto por aproximadamente dez pessoas, entre técnicos da prefeitura, representantes do poder público local e membros da sociedade civil, como associações de moradores, associações empresariais e Organizações Não-Governamentais (ONGs). No entanto não há, por lei, garantia de paridade entre representantes do poder estatal (prefeitura) e membros da sociedade civil. A partir daí, já é possível observar *quem* está decidindo sobre o planejamento e a gestão do espaço.

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

Antes a cidade crescia desordenadamente... não tinha um planejamento, absolutamente nenhum planejamento, se fazia à medida que as coisas iam aparecendo, crescendo à medida em que a demanda aparecia, a demanda da cidade se dava a partir da demanda individual dos empresários, dos empreendedores, e não de um pensamento coletivo com entidades de classe,

¹² O partido do prefeito que está na atual gestão municipal em Santana do Livramento é o PSB (Partido Socialista Brasileiro), que tem como partido do vice-prefeito o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira).

entidades sociais, associação de moradores, que aí tem uma visão de coletividade.

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

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

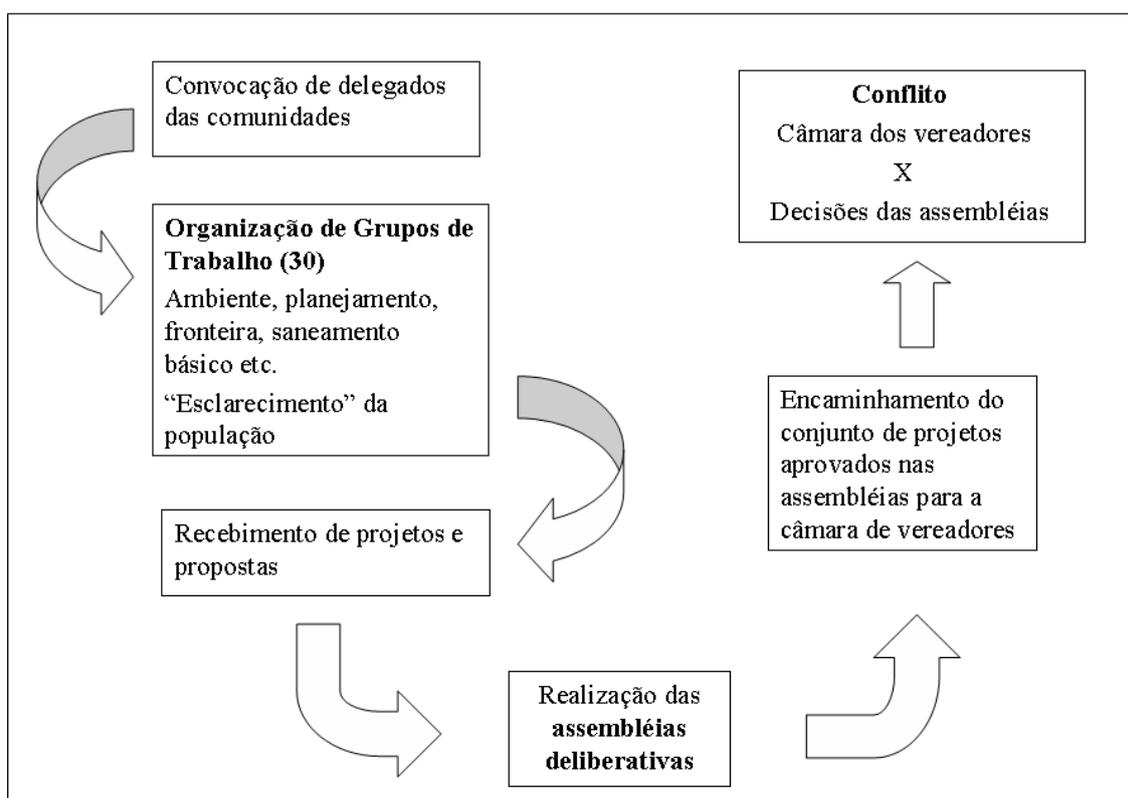


Figura 2 – Etapas do processo de construção do Plano Diretor de Santana do Livramento (elaboração do autor)

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

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

Então, encerrado o prazo de recebimento, os projetos e propostas foram submetidos à apreciação e posterior votação nas Assembléias do Plano Diretor. Conforme citamos anteriormente, as Assembléias foram realizadas em Ginásios de esportes, auditórios de escolas e de associações de bairro, *refuncionalizando as formas espaciais*. Encerradas as assembléias, os projetos e propostas aprovados foram encaminhados para votação na Câmara de Vereadores. No entanto, conforme nos afirma o Secretário Municipal de Planejamento, nem todos os projetos chegaram a ser aprovados pelos vereadores. Aqui podemos constatar uma tensão entre o interesse do conjunto de “políticos profissionais” da Câmara de Vereadores com as deliberações nas assembléias populares. Para “amenizar” essa tensão, no processo de revisão do Plano

Diretor, que aconteceria neste ano de 2009¹³, os vereadores se integrariam aos GTs e participariam das assembleias.

O processo de construção de qualquer conjunto de leis, seja o Plano Diretor ou outro, de forma a abarcar a participação popular no processo de elaboração, permite a criação de regras originais, conforme a realidade sócio-espacial da população em questão. A esse respeito, e sobre o conjunto de leis que regem a cidade, o Secretário Municipal de Planejamento afirma:

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

Esse trecho demonstra o que podemos chamar de *vontade político-institucional* para a abertura de maiores canais de participação popular na esfera de decisão que tradicionalmente cabe ao Estado. Continuando suas considerações, o Secretário nos diz que:

É preciso que as pessoas saibam que elas são atores e podem se organizar e participar, e isso é muito novo no Brasil. Eu acho que o plano diretor aqui foi um marco pra cidade. Nos organizou, nos deu outro parâmetro, não ficam mais pilhas de processos na prefeitura. Raros são os casos em que o nosso plano diretor não da conta. Se não houvesse a participação, o município iria constituir leis para casos isolados.

Mais adiante, o Secretário nos apresenta uma proposta do que foi chamado de Fórum de Participação Comunitária, que nas próprias palavras do entrevistado, afirma:

Temos a idéia de fazer o fórum de participação comunitária, uma outra estrutura que não é igual a um orçamento participativo. É uma estrutura que não estratifica por segmentos. A proposta é abrir para toda a comunidade, com participação direta em assembleias sem a intermediação de representantes.

Sob um olhar geográfico, podemos afirmar que essa vontade político-institucional considera a existência de diversas territorialidades presentes no recorte espacial do Estado local (município). Porém, nos marcos do sistema representativo atual, é possível que essa disposição do poder público local se modifique quando da mudança da gestão político-partidária municipal por ocasião das próximas eleições.

¹³ Segundo o Secretário Municipal de Planejamento de Santana do Livramento. Até o final da etapa de coleta de dados dessa pesquisa, o processo de revisão do Plano Diretor não havia começado.

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

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

Aqui, notamos a importância dos entraves legais que os Estados territoriais impõem quando da tentativa de integração política entre as cidades-gêmeas, e podemos estender esse caso ao de outras cidades-gêmeas não abordadas na nossa pesquisa. Nos deteremos nesse entrave à integração política de cidades-gêmeas mais adiante, no item 9.

Finalizando este item, podemos afirmar que houve uma *refuncionalização de formas espaciais* a fim de atender as necessidades de planejamento com participação popular, diferentemente do planejamento convencional, que de maneira geral se dá no âmbito de gabinetes fechados e é elaborado por técnicos e burocratas do Estado. Notamos também a grande separação entre os (supostos) representantes e os (supostos) representados, para utilizarmos as palavras de Boaventura de Souza Santos (2005) – de um lado, uma rotina de democracia participativa (elaboração do Plano Diretor); de outro, a Câmara dos Vereadores, instância de deliberação final sobre as leis que regem o espaço urbano. Cabe resgatar aqui as idéias de Santos (2005), que distingue o modelo hegemônico de democracia – liberal representativa – das possibilidades participativas (não-hegemônicas e muitas vezes contra-hegemônicas). O que temos no caso de Santana do Livramento, longe de ser uma experiência que afronte os modelos “democráticos” pré-estabelecidos, é uma relação entre a *representação* e a *participação*. A conjuntura político-partidária se mostra, então, como a principal responsável pela implementação do esquema participativo aqui abordado, com a diminuição de gastos públicos em resolução de processos jurídicos sendo provocada pela elaboração de um Plano Diretor que dê conta de situações de conflito.

Note-se, ainda, que o processo de elaboração do Plano Diretor não se deu de maneira direta, mas sim através de delegados. Acreditamos que escala local é privilegiada no que tange à participação popular direta, sem a necessidade do princípio da delegação. Portanto, é necessário pensar mecanismos que envolvam a totalidade de pessoas interessadas nas questões em debate, como uma outra refuncionalização ou até

mesmo criação de formas espaciais capazes de descentralizar os locais das assembléias, promovendo assim o contato direto entre as pessoas envolvidas.

A rotina de democracia participativa implantada no município em questão avança para além dos tradicionais mecanismos de representação política elitista na chamada região da Campanha Gaúcha, baseada historicamente na grande propriedade de terra a serviço da pecuária extensiva para exportação. Podemos afirmar que esse processo se constitui em uma nova forma de planejar a cidade no contexto regional. Contudo, sendo ainda um esquema que relaciona representação e participação, a separação institucional entre dirigentes e dirigidos (SOUZA, 2000, p. 77) persiste, pois a extinção dessa separação depende de um contexto que perpassa a escala local. Considerando que a deliberação popular das assembléias de construção do Plano Diretor necessitaram de aprovação da Câmara de Vereadores, afirmamos que o tipo de participação democrática representado pelo caso de Santana do Livramento é uma *pseudoparticipação*.

Diante do que podemos chamar de um quadro anterior de apatia política na cidade de Santana do Livramento, as *peças simples* (TARTARUGA & HEIDRICH, 2007) necessitam de tempo para tomarem consciência de que são *agentes do processo de produção do espaço*, considerando a não atuação de um movimento social urbano para acelerar este processo de tomada de consciência. De fato, a não atuação de um movimento social urbano dificulta a democratização do planejamento e da gestão territorial, sendo o associativismo de bairro o ativismo social mais presente em nosso recorte espacial¹⁴.

¹⁴ Em Souza (2006), encontramos a distinção entre *ativismo* e *movimento social*. O ativismo social seria qualquer atividade pública organizada dos atores sociais (SOUZA, 2006, p. 274), e como exemplo temos os associativismos de bairro. Já o movimento social caracteriza-se por ser altamente organizado e propositivo, englobando, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) – eminentemente urbano – e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) – eminentemente rural.

8. A co-gestão Estado-Sociedade a partir do Orçamento Participativo de Rivera

A experiência de implantação de um Orçamento Participativo (OP) no Departamento de Rivera teve inspiração no modelo brasileiro, mais precisamente no modelo praticado pelo governo do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, no início dos anos 1990. O OP de Rivera foi implementado pelo atual governo¹⁵ a partir do ano de 2005.

Aprovada a lei do OP em 2005, o governo local realizou uma chamada para as Comisiones Vecinales (CVs) enviarem propostas para as primeiras Assembléias, as quais se realizaram no ano de 2006. Conforme dados em documento oficial (Anexo 3) obtido junto ao Escritório de Relacionamento com a Comunidade, foram recebidas, discutidas e votadas 195 propostas (INTENDENCIA DE RIVERA, 2009). Considerando a existência de aproximadamente 30 CVs em todo o Departamento de Rivera¹⁶, nota-se o elevado número de propostas e, conseqüentemente, um grande interesse popular sobre a possibilidade de participação em um processo político decisório. A seguir, temos um esquema que demonstra as etapas do processo de Orçamento Participativo em Rivera.

¹⁵ O partido da atual administração do Departamento de Rivera é o Partido Colorado. É interessante destacar que Rivera é o único Departamento do Uruguai atualmente governado por esse partido.

¹⁶ No Departamento de Rivera existem 42 bairros.

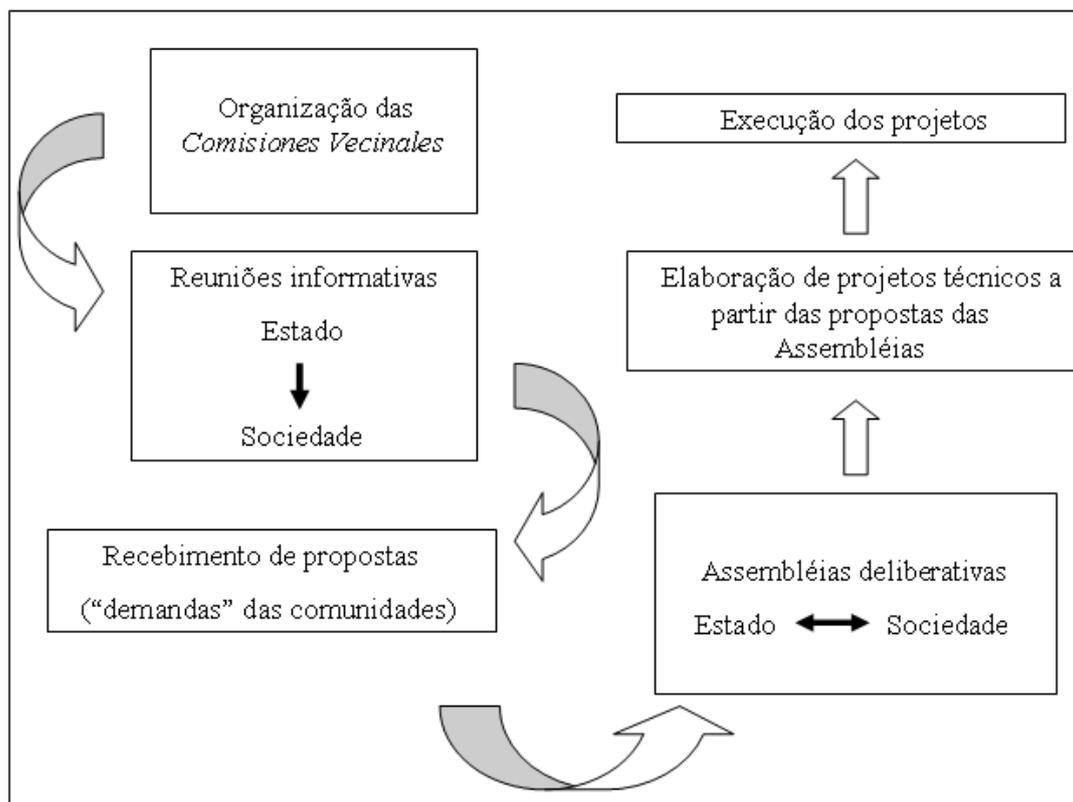


Figura 3 – Etapas do processo de Orçamento Participativo de Rivera (elaboração do autor)

Conforme nos diz a Diretora de Relacionamento com a Comunidade da Intendência de Rivera¹⁷, a base para a organização do OP são as *Comisiones Vecinales* (CVs) – associações de bairro que são regulamentadas pelo Conselho do OP. Segundo a Diretora:

Las Comisiones Vecinales son una forma de organización barrial, que están legisladas mediante una Ordenanza con sus respectivas reglamentaciones. Se eligen cada dos años. Cada barrio puede presentar el número que quiera de listas para la elección (cada lista debe tener siete integrantes titulares y doble número de suplentes). Cada Comisión se integra con representantes de cada lista en un número que es proporcional al número de votos que sacó en la elección.

Constata-se que as CVs são regulamentadas por leis do poder público local, possuem lideranças cujo mandato se estende por dois anos e têm a função de representar o bairro nas assembléias do OP. Vale destacar que esse tipo de organização de bairro já havia sido regulamentado em 2001, tendo sido aproveitado para o processo do Orçamento Participativo. Atualmente, existem 33 CVs no Departamento de Rivera, sendo 31 na zona urbana e dois na zona rural. As *comisiones*, portanto, apresentam-se

¹⁷ O escritório de relacionamento com a comunidade é o órgão do poder público local responsável pela organização do Orçamento Participativo. O diretor desse escritório é também o presidente do Conselho do Orçamento Participativo.

como centrais na ligação entre sociedade (comunidade dos bairros) e Estado (poder público local).

Como já afirmamos no item 6.2, o processo do OP é realizado a cada cinco anos. No ano de 2006, organizaram-se oito setores de gestão *vecinal*¹⁸, as quais podemos fazer um paralelo com as regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Em cada setor, anteriormente às assembleias, realizaram “reuniões de trabalho”, basicamente de caráter informativo sobre a elaboração do Orçamento Departamental e a respeito de como se daria o processo do OP. Tais informações, segundo a Intendência de Rivera (2009), foram dadas pelo Secretário da Fazenda da Intendência (*Director de Hacienda*), e contaram com a participação do Intendente (equivalente ao cargo de Prefeito no Brasil), dos outros Secretários e a Coordenadora do OP. Percebe-se que essa primeira etapa se constitui de maneira vertical, ou seja, o poder público “esclarecendo” sobre sua burocracia e parte de seus mecanismos internos para a elaboração e execução de leis que, no caso, interferem indiretamente na organização espacial.

Posteriormente às reuniões, formou-se o Conselho do Orçamento Participativo, cuja composição foi apresentada no item 6.2. Este conselho analisou previamente as propostas (195) e as enviou para discussão e votação nas Assembleias. No entanto, a Diretora de Relacionamento com a Comunidade não soube informar se todas as propostas recebidas foram destinadas à apreciação pelas Assembleias. Destacamos que as propostas de destinação dos investimentos do Orçamento Departamental partiram não somente da sociedade local, através das *Comisiones Vecinales*, como também de outros setores da administração pública local.

As Assembleias do Orçamento Participativo de Rivera foram organizadas pelas CVs em conjunto com as Juntas Locais – órgãos da administração pública responsáveis pelo diálogo com as *Comisiones Vecinales*. Qualquer pessoa pôde participar dessa etapa, desde que sendo maior de 18 anos, e votando em no máximo três propostas. Para receber e comportar as aglomerações de pessoas para as assembleias, foram utilizados salões pertencentes às CVs, além de auditórios de escolas e clubes sociais. Nota-se aqui, como foi analisado no caso de Santana do Livramento, uma refuncionalização de formas espaciais a fim de atender um processo político participativo. Também se constata a relação horizontal entre Estado e Sociedade civil, uma vez que as pessoas

¹⁸ A Intendência de Rivera não dispõe de um mapa representando tais setores de gestão.

simples (TARTARUGA & HEIDRICH, 2007) foram ativas numa relação de poder em que a decisão política coube, também, à sociedade.

Após, as propostas aprovadas foram encaminhadas para setores técnicos da Intendência Departamental com o objetivo de elaborar projetos de execução. Conforme foram sendo finalizados, esses projetos foram direcionados ao setor do poder público local responsável pela execução dos projetos, a saber, a Secretaria de Obras e a Secretaria de Meio Ambiente. Por fim, foi elaborado o Plano Plurianual de Prioridade de Investimento, documento que norteia as ações de políticas públicas pelo período de cinco anos. Nessa etapa, não houve participação da sociedade na elaboração dos planos de execução, o que consideramos uma falha no processo de participação popular. Canais de diálogo permanente entre o setor técnico e as *personas simples* constituiriam uma legítima rotina de democracia direta participativa.

Segundo documento obtido junto ao Escritório de Relacionamento com a Comunidade da Intendência de Rivera, o Orçamento Participativo da cidade:

Tiene que ver con el proceso de descentralización, orientado hacia la modernización del Estado, que incluye: compartir responsabilidades, articular acciones y procurar la formación ciudadana. En este sentido, se están haciendo cursos (comunicación, manejo de la información, derechos y deberes del consumidor, género, etc.) en los barrios, con sus organizaciones, dentro del ámbito de la Unidad de Relaciónamiento con la Comunidad (INTENDENCIA DE RIVERA, 2009, p. 2)

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

A respeito da integração com políticas de Santana do Livramento, a Diretora de Relacionamento com a Comunidade nos diz que há uma abertura ao diálogo com o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo da cidade brasileira. No entanto, assim como nos relatou o Secretário Municipal de Planejamento de Santana do Livramento, muitas idéias acabam por esbarrar nas questões legais, de natureza jurídica de nível nacional. Segundo nossa entrevistada, ao considerar a fronteira como um espaço de atenção especial, os governos acabam por limitar a ação política local, mesmo em se tratando de “uma mesma cidade dividida por um limite internacional”. Deteremos-nos mais nesse aspecto no item 9.

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

9. Do limite dos Estados territoriais à fratura sociopolítica-espacial

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

O processo de construção do Plano Diretor de Santana do Livramento, conforme analisamos previamente, traz consigo não somente o adjetivo “participativo” em sua denominação como também se constitui na principal política que envolve a participação popular no lado brasileiro de nosso recorte espacial. Contudo, ao cruzarmos a experiência empírica com nosso referencial teórico, notamos limitações quanto a uma autêntica participação popular em processos decisórios, pois, ainda nos marcos do modelo hegemônico de democracia (liberal-representativa), as limitações eminentemente institucionais se fazem presentes. Se a autonomia na qual nos baseamos pressupõe, em última análise, instituições que garantam que os indivíduos participem de processos decisórios, a democratização do poder político ainda está longe de ser uma realidade. O fato de as decisões em assembleias populares necessitarem de aprovação posterior da câmara municipal de vereadores para entrarem em vigor e as dificuldades de integração de políticas participativas do outro lado do limite internacional – mas ainda no mesmo espaço urbano – constituem-se limitações quanto à democratização do espaço e do poder por nós defendida. Em Santana do Livramento temos, portanto, uma *participação popular* passível de relações com o modelo hegemônico de democracia, mas não um autêntico *protagonismo popular* nas decisões políticas que afetam a produção do espaço.

Em Rivera, o processo de Orçamento Participativo representa a principal política que pressupõe a participação popular. Porém, ao colocarmos a análise empírica em paralelo com nosso referencial teórico, constatamos que as decisões populares tomadas em assembleias não necessitam de aprovação pelos “políticos profissionais”, como do

lado brasileiro de nosso recorte espacial. A experiência de formação político-pedagógica que há nas assembleias populares esbarra, assim como no caso de Santana do Livramento, em questões institucionais. O orçamento destinado à apreciação pelas assembleias é apenas uma das inúmeras problemáticas que podem (e devem) ser debatidas e deliberadas por uma autêntica participação popular. O modelo hegemônico de democracia encontra aqui um embrião de resistência com a tentativa do protagonismo popular em decisões políticas diretas – uma democracia direta participativa, ainda que em escala local. Mas tal construção de resistência é logo limitada com o recorte espacial que é abordado nas assembleias de Rivera: a parcela do espaço urbano que corresponde juridicamente ao Uruguai. Assim, temos um embrião de protagonismo popular que esbarra nas instituições formais do Estado.

Em nossa análise, tomamos a fronteira como uma região delimitada a partir do limite entre dois Estados territoriais que, em nosso estudo de caso, apresenta aglomerados urbanos cruzados pela linha divisória internacional. Mas ao abordarmos a fronteira como uma espacialidade propiciadora de substanciais ganhos de autonomia, nos deparamos com a limitação político-institucional que a dominação territorial do Estado implica nas cidades de fronteira, quando o que está em jogo é a democratização do planejamento e da gestão do espaço. A integração de políticas urbanas participativas dos dois lados do limite internacional, como vimos, esbarra em barreiras legais, impostas pela jurisdição do Estado, o que pôde ser notado no depoimento dos representantes do poder público local. A integração política, portanto, não acompanha a integração econômica e cultural no mesmo aglomerado urbano. Temos, assim, um conflito entre o modelo hegemônico de democracia liberal-representativa e possibilidades de uma democracia alternativa, direta e participativa, ainda que em escala local.

O limite entre os Estados territoriais, inserido em um mesmo aglomerado urbano, impede o desenvolvimento de políticas urbanas participativas, causando uma fratura política no espaço urbano. A essa fratura, que se dá inicialmente na dimensão política do espaço, mas que indiretamente afeta outras dimensões, propomos chamar de *fratura sociopolítica-espacial*. Esse fenômeno geográfico pode ser ampliado às demais cidades-gêmeas da fronteira Brasil Uruguai, visto que se encontram sob o domínio jurídico dos mesmo Estados territoriais que nosso recorte espacial.

A abordagem da dimensão política do espaço a partir cidades-gêmeas da fronteira Brasil-Uruguai através da fratura sociopolítica-espacial permite o reconhecimento de alguns pressupostos:

- A dominação territorial do Estado, instituição de poder separada da sociedade e de centralidade administrativa distante das regiões de fronteira, impõe uma fratura no espaço urbano;

- A fratura no espaço urbano imposta pela dominação territorial do Estado impede o desenvolvimento de políticas que envolvam a participação popular no mesmo aglomerado urbano (cidades-gêmeas);

- O não-desenvolvimento de políticas participativas integradas impede uma visão abrangente das problemáticas do espaço urbano das cidades-gêmeas;

- Com os três pressupostos anteriores, é possível a participação popular de forma restrita, ou uma pseudoparticipação. Contudo, considera-se inviável o protagonismo popular nas deliberações que afetam o espaço político das cidades-gêmeas.

A fratura no espaço urbano é, portanto, social, política e, como sociedade e espaço são indissociáveis, a fratura é também espacial. A superação da fratura sociopolítica-espacial constitui-se, ao menos nas cidades-gêmeas da fronteira Brasil-Uruguai, uma possibilidade de superação do modelo hegemônico liberal-representativo de democracia. Contudo, esse processo deve ser abordado numa relação multiescalar, já que a dimensão espacial da democracia envolve instituições atuantes em diferentes escalas.

Resgatando o que Zilá Mesquita (1994) propôs, ou seja, a identificação de *quem limita e o que está sendo limitado* na fronteira, podemos afirmar, sob a perspectiva pro nós adotada, que o Estado territorial está limitando, e a democratização do planejamento e da gestão das cidades-gêmeas da fronteira Brasil-Uruguai é o que está sendo limitado.

10. Conclusão

A proposta desta pesquisa, apresentada desde a introdução, caracterizou-se como um desafio. Analisar o planejamento e a gestão do espaço no caso mais representativo dos aglomerados urbanos de uma região de fronteira considerando as contradições que o termo *democracia* implica, e falar de *participação popular* sem cair no esvaziamento teórico-conceitual que o discurso político formal apresenta foram tarefas possíveis graças ao nosso posicionamento em defesa da democracia direta participativa e da autonomia como horizonte de pensamento. As pesquisas geográficas que tomam por base um pensamento autonomista para a análise do espaço ainda são poucas em quantidade, mas cada vez mais se tornam necessárias para o trabalho do geógrafo comprometido com a democratização do espaço e do poder (não somente, mas especialmente político).

Nos propomos a analisar as principais políticas públicas que envolvem a participação popular dos dois lados do limite internacional entre Brasil e Uruguai, em Santana do Livramento-Rivera¹⁹. Do lado brasileiro, a construção do Plano Diretor Participativo mostrou-se inovadora em termos de planejamento e gestão participativa do espaço urbano na denominada Campanha Gaúcha, visto o momento político-partidário favorável à implementação de mecanismos de participação popular. Mas uma autêntica democratização contra-hegemônica ainda se mostra distante, visto as limitações institucionais que a dominação territorial do Estado impõe à escala local das cidades de fronteira. Do lado uruguaio, as assembleias populares do Orçamento Participativo, apesar de propiciadoras de maturação político-pedagógica aos participantes, limitam-se a discutir as prioridades de investimento de uma parte do Orçamento Departamental apenas na parcela do espaço urbano que corresponde à jurisdição uruguaia, não se discutindo, assim, o espaço urbano de Santana do Livramento-Rivera em sua totalidade.

Chegamos, então, à idéia de que a participação popular é possível nos marcos da democracia liberal-representativa de que fala Boaventura de Souza Santos. No entanto, um autêntico protagonismo popular, uma autonomia popular defendida por Marcelo Lopes de Souza, ainda é um horizonte distante na forma de planejar e gerir o espaço.

¹⁹ A expressão “Santana do Livramento-Rivera” é utilizada para enfatizar que se trata de um mesmo aglomerado urbano, apenas dividido (ou fraturado) pelo limite internacional. Uma análise mais detalhada sobre essa expressão pode ser encontrada em Dorfman (2009).

Os mecanismos de participação popular analisados configuram uma organização espacial que podemos chamar de *territorialidade participativa*. Contudo, não é possível afirmar com precisão os rumos que as experiências por nós investigadas irão tomar. Certamente, esses processos participativos contribuem para uma maturação político-pedagógica da parcela da sociedade participante, mas ainda estão longe de construir uma autêntica *territorialidade autônoma*. De fato, a fronteira é um espaço diferenciado politicamente, onde a fratura sociopolítica-espacial é um fenômeno geográfico da maior importância para uma análise geográfica comprometida em auxiliar a construção de uma territorialidade autônoma. Pretendemos dar continuidade a essa pesquisa realizando posteriormente, em futuros trabalhos, um estudo sobre os limites e as possibilidades que as cidades-gêmeas da fronteira Brasil-Uruguai apresentam no que tange à construção de meios e rotinas de democratização do poder político na escala local.

Por fim, acreditamos que o reconhecimento e a valorização das diversas territorialidades presentes num determinado recorte espacial político-institucional permitem o desenvolvimento de meios e rotinas de democracia direta participativa, com as relações entre espaço e poder, na qualidade de território, sendo parte fundamental desse processo de radicalização da democracia.

11. Referências

DORFMAN, Adriana. **Contrabandistas na fronteira gaúcha: escalas geográficas e representações textuais**. Tese de doutorado em Geografia pela UFSC. Florianópolis: 2009

FARRET, Ricardo. Especificidades das áreas urbanas de fronteira. In.: STROHAECKER, T. et. al. (org.). **Fronteiras na América Latina: espaços em transformação**. Porto Alegre: ed. UFRGS / Fundação de Economia e Estatística, 1997.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. **FEE Dados**. Disponível em <<http://www.fee.rs.gov.br/feedados>> Acessado em 7 de abril de 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DEL URUGUAY – INE. Disponível em <<http://www.ine.gub.uy>> Acessado em 7 de abril de 2009.

HAESBAERT, Rogério. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. In.: HEIDRICH, Álvaro Luiz et. al. (orgs.) **A emergência da multiterritorialidade: a resignificação da relação do humano com o espaço**. Canoas: Editora da ULBRA; Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

INTENDENCIA DE RIVERA. **Experiencia PP en Rivera**. Rivera: Oficina de relacionamiento com la comunidad, 2009.

_____. **Presupuesto Participativo**. Disponível em <www.rivera.gub.uy> Acessado em 30 de março de 2009.

MACHADO, Lia Osório. Limites, fronteiras e redes. In.: STROHAECKER, Tânia et. al. (orgs.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros seção Porto Alegre, 1998. p. 41-49.

MESQUITA, Zilá. Procura-se o coração dos limites. In.: LEHNEN, Arno Carlos; CASTELLO, Iara Regina; SHÄFFER, Neiva Otero (orgs.). **Fronteiras no Mercosul**.

Porto Alegre: Ed. da Universidade / UFRGS e Prefeitura Municipal de Uruguaiana, 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO. **Plano Diretor Participativo**. Disponível em <www.santanadolivramento.rs.gov.br> Acessado em 18 de março de 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. Espaços da participação popular: algumas observações acerca da territorialidade do orçamento participativo em cidades brasileiras. **Cidades**, Presidente Prudente. V. 1, nº 1, p. 97-116, 2004.

_____. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. **Rev. Território/LAGET – UFRJ**. Rio de Janeiro, ano V, nº 8, p. 67-99, jan/jun. 2000.

_____. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In.: CASTRO, Iná et. al. (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

TARTARUGA, Ivan; HEIDRICH, Álvaro. **Algumas considerações sobre Geografia, gestão das cidades e participação**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2007. Disponível em: < <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/008.pdf> > Acessado em 04/04/2009.

ANEXOS