

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ & GESTÃO PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DA CIDADE DE MONTEVIDÉU

Alfredo Alejandro Gugliano¹

Resumo

A proposta deste artigo é apresentar algumas das principais características da descentralização participativa na cidade de Montevidéu, experiência reconhecida pela sua contribuição para a formação de processos participativos de gestão pública.

Palavras-chave: gestão participativa; descentralização participativa; democracia participativa.

CITIZEN PARTICIPATION AND PUBLIC MANAGEMENT: AN EXPERIENCE IN MONTEVIDEO, URUGUAY

Abstract

This article intends to show some of the main features of the participatory decentralization in Montevideo, Uruguay - an experience that contributed to the development of participatory public management processes.

Keywords: Participatory public management; participatory decentralization; participative democracy.

Apresentação

O objetivo deste artigo é apresentar algumas das principais características da descentralização participativa na cidade de Montevidéu, proposta reconhecida pela sua contribuição para a formação de processos participativos de gestão pública. Para abordar esta experiência é conveniente, mesmo que de forma rápida, contextualizá-la no processo da globalização.

Originalmente o tema da globalização foi abordado desde uma perspectiva centrada nos seus impactos em escala nacional e mundial. Diversos autores escreveram sobre o fim das fronteiras, o surgimento de organismos administrativos multinacionais, a liberdade de movimento dos capitais - especulativos, em grande medida -, a crise do Estado-nação, etc. Fenômenos como os da formação de novos blocos multinacionais, como seria o caso da

¹ Professor do Instituto de Sociologia da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Coordenador do Mestrado em Ciências Sociais (UFPel) e Pesquisador do CNPq.

União Européia, estão levando ao redimensionamento dos principais pilares das estruturas políticas do mundo moderno, transformando a nossa percepção sobre o Estado, a democracia e a cidadania (HABERMAS, 1995).

Como consequência destas mudanças outras temáticas vêm surgindo nos debates, como é o caso do impacto cultural da globalização nas sociedades ocidentais e orientais. Entre estes novos temas interessa-me valorizar a perspectiva que, ao abandonar uma análise macrosociológica da globalização, desce seus olhos sobre as cidades e as possíveis interações entre local, regional e global, na medida em que se, caso seja plausível concluir que a globalização estimula uma desestruturação do poder estatal nacional, não se poderia dizer o mesmo em termos do seu impacto nas esferas de poder em nível municipal ou regional.

Nas últimas duas décadas as cidades cada vez mais substituem instâncias nacionais na mediação direta com organismos econômicos internacionais (FMI, BID, etc.) como também com empresas multinacionais e investidores estrangeiros, ocorrendo o que David Harvey (1996) classificou como fortalecimento das cidades enquanto pólos de atração de capitais. Mesmo não significando um desaparecimento do Estado-nação, como auguram os defensores do *Estado Mínimo*, isso representa a fragmentação de um sistema de relações de poder tradicionais coordenada por um modelo estadocêntrico.

Contudo, afirmar que na globalização as cidades ganham importância enquanto atores econômicos é apenas uma parcela da real percepção destas mudanças. Além disso, as cidades também conquistam maior autonomia política. Nos últimos anos, vários países estão aprovando novas legislações que, a exemplo do “Estatuto das Cidades” brasileiro, garantem em boa medida independência administrativa para a gestão municipal. Como salientam Borja e Castells (1997, p. 18), isso ocorre porque:

[...] os Estados nacionais são demasiado pequenos para controlar e dirigir os fluxos globais de poder, riqueza e tecnologia [...], e demasiado grandes para representar a pluralidade de interesses sociais e identidades culturais da sociedade, perdendo assim legitimidade, tanto como instituições representativas, quanto como organizações eficientes (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 18).

O fortalecimento da gestão municipal garantiu maior liberdade de ação para governantes locais que, dependendo de sua vinculação político-partidária, passaram a incorporar novas propostas de gestão política do Estado, envolvendo mecanismo de controle social, descentralização, etc. É o que veremos a seguir com a experiência participativa na capital uruguaia.

A estrutura de descentralização montevidéana: origens e desenvolvimento

Montevidéu é a mais importante cidade dos dezenove (19) departamentos que dividem o Uruguai. Mesmo com proporções territoriais modestas, ocupa apenas 0.3% do território

uruguaio (530 quilômetros quadrados) e possui 1.3 milhões de habitantes - o que representa 40% da população uruguaia -, concentrando 58% do PIB nacional. Em termos administrativos, o Poder Executivo tem como principal dirigente o Intendente, eleito pelo voto direto a cada cinco anos, e o Poder Legislativo é constituído por uma Junta Departamental que possui trinta e um (31) representantes eleitos, os *ediles*.

Atualmente, a Intendência de Montevideu está administrativamente dividida em 09 departamentos, que são responsáveis pela maior parte da prestação de serviços à comunidade. São estes: descentralização, cultura, acondicionamento urbano, desenvolvimento ambiental, recursos humanos e materiais, recursos financeiros, desenvolvimento econômico e integração regional, desenvolvimento social e planificação.

A maior parte das atividades realizadas pela administração municipal relaciona-se com a prestação de serviços e infra-estrutura. O governo municipal é responsável pelo saneamento básico; iluminação pública; pavimentação e recuperação das ruas; manutenção dos parques, praças e árvores. Além disso, este complementa uma série de serviços sociais oferecidos em nível nacional, como os referentes ao atendimento primário à saúde e às políticas relacionadas com infância, adolescência e terceira idade. Também o município é responsável por um amplo leque de temas vinculados à questão fundiária, regulação do uso do solo urbano e licenças de obras e edificações, taxaço, coleta e administração de uma série de impostos públicos; etc.

A abrangência limitada do poder público municipal está condicionada, no caso do Uruguai, à tradição centralizadora a partir da qual foi organizado o Estado nesse país. Analisando a questão na sua história recente, Sierra (1993, p. 156) aponta que,

[...] desde 1985 y sin anular la división formal de poderes del Estado y sin negar el principio de la soberanía popular, el Ejecutivo [nacional] desplegó una multiplicidad de procedimientos - [...] - que permitieron al gobierno imponer de hecho los capítulos fundamentales de su política económica y social.

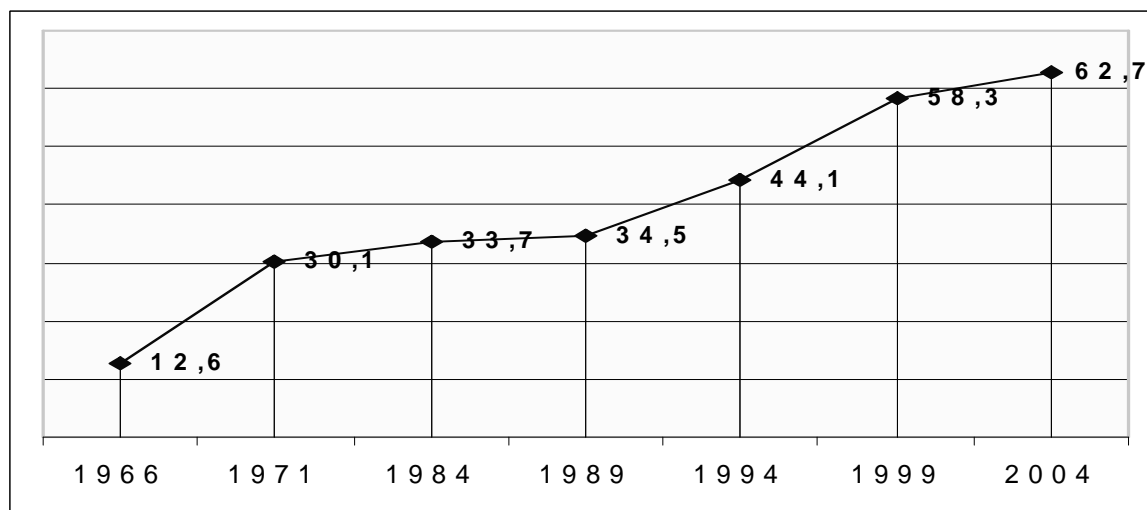
A vitória eleitoral do *Frente Amplio*, em 1989, na disputa pela Intendência de Montevideu, representou em vários sentidos uma transformação das relações políticas no Uruguai. Partido que surgiu em 1971, enquanto uma coalizão de diversas organizações de esquerda agrupadas com a finalidade de articular intervenções nos movimentos sociais e no espaço parlamentar², sua vitória rompeu com a histórica bipolarização partidária - entre *blancos* e *colorados* -, assim como criou uma fissura no modelo estadocêntrico uruguaio, na

² Entre as principais correntes políticas podemos citar: *Asamblea Uruguay*, *Espacio 90* (*Partido Socialista*, *Corriente Popular* y *Movimiento Socialista*), *Democracia Avanzada* (*Partido Comunista* y *FIdel*), *Vertiente Artiguista* (*Izquierda Democrática Independiente* y *Artiguismo y Unidad*), *MPP* (*Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros e independientes*), *Izquierda Abierta*, *UNIR* (*Movimiento 26 de marzo*, *Corriente de Unidad Frenteamplista*, *Movimiento Pregón* y *Unión Popular*), *Movimiento Popular Frenteamplista*, *Partido Socialista de los Trabajadores*, *Partido Obrero Revolucionario* (*Trotkista*), *Partido por la Victoria del Pueblo* e *Movimiento 20 de Mayo*.

medida em que a capital do país passava a uma condição política de dissonância em relação ao poder executivo nacional. Isto explica, em certa medida, porque será a partir da iniciativa do Governo de Montevidéu que a discussão sobre a descentralização do Estado ganhará peso na sociedade uruguaia.

Gráfico 1:

Evolução Eleitoral do *Frente Amplio* nas eleições em Montevidéu (%)



Fonte: elaboração própria a partir de dados eleitorais.

A proposta inovadora de gestão pública em Montevidéu consiste num projeto de descentralização do poder público municipal baseado na inclusão dos cidadãos num conjunto de campos da administração pública, sendo por isso chamada de descentralização participativa. Delimitando estas políticas descentralizadas, Alicia Veneziano enfatiza o desenvolvimento de:

[...] políticas sociales referidas a la mujer, a los jóvenes, y a la salud, así como las políticas de promoción social y una serie de servicios desconcentrados. Pero a través del sistema descentralizado se ha impulsado la participación, no sólo en estas políticas, sino en el diseño del Presupuesto Quinquenal (presupuesto municipal), en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los Planes Estratégicos (VENEZIANO, 2001, p. 76).

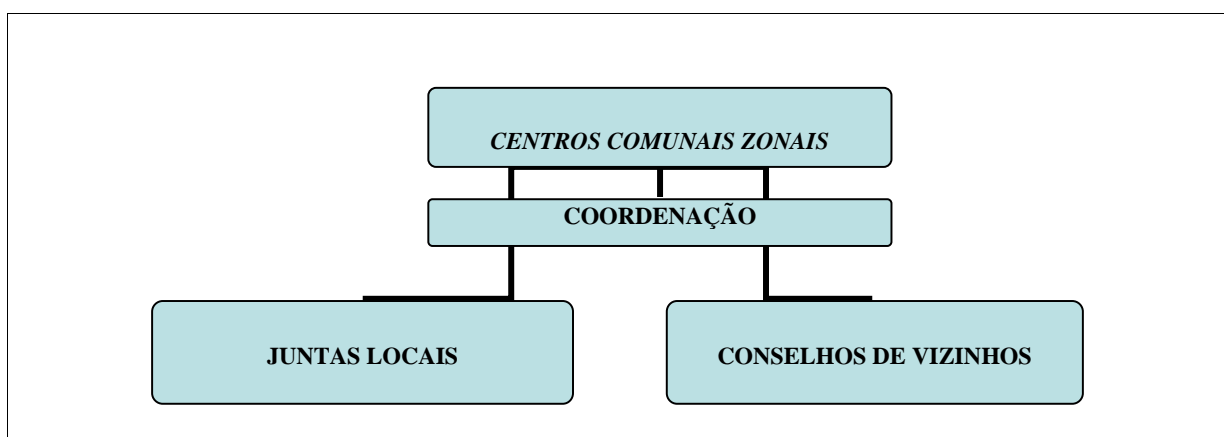
O modelo de descentralização de Montevidéu implica na divisão da cidade em regiões administradas pelos Centros Comuns Zonais (CCZ), munidos de um corpo de funcionários e pessoal técnico especializado com a função de desenvolver políticas sociais, agilizar o encaminhamento de processos administrativos e implementar serviços em nível sub-local, como iluminação nos bairros, conservação de ruas, etc. Calcula-se que, em 2002, estes centros possuíam aproximadamente mil funcionários envolvidos nestas atividades. No caso, a cidade

é reorganizada a partir da sua divisão em 18 Centros Comunais Zonais que articulam os 64 bairros da área urbana e rural.

Os Centros Comunais Zonais são geridos a partir de uma estrutura tripartite. Primeiro, estão os segmentos de *Coordenação dos Centros*, que são cargos de confiança nomeados e representam o governo municipal na região. Segundo, está a *Junta Local*, que é um canal de ligação da região com o sistema político formal da cidade, na medida em que seus membros, apesar de serem nomeados pelo Intendente, são escolhidos a partir dos partidos políticos que têm representantes na Junta Departamental. Estes são responsáveis por deliberar e gerir as políticas sociais pertinentes, assim como supervisionar o trabalho dos centros. Terceiro, estão os *Conselhos de Vizinhos*, que são organismos compostos por representantes eleitos pelo voto direto em processos eleitorais nos quais estão convocados a participar todos os eleitores de cada região na qual se assenta o centro. Os conselhos têm como função pôr em prática o controle social sobre as ações dos Centros e assessorar as suas definições.

Figura 1:

Estrutura dos Centros Comunais Zonais em Montevideú



Fonte: elaboração própria

Um ponto de partida importante, que diferencia o caso desta cidade de outras experiências latino-americanas, é que a descentralização participativa, desde os seus primeiros passos, buscou legitimar-se não somente no campo político, mas também a partir de aprovação de um conjunto de medidas legais com o fim de justificar a criação dos Centros Comunais Zonais.

Em Montevideú, o marco regulatório inicial da descentralização participativa foi a Resolução 133 bis/90, de 28 de fevereiro de 1990, na qual o Intendente Tabaré Vázquez deu passos decisivos na direção da descentralização da gestão da capital uruguaia. A partir desta medida, o governo municipal estimulou o funcionamento da Comissão Mista de Descentralização, organismo formado por representantes do governo e do conjunto de partidos políticos atuantes na cidade, com a finalidade de encaminhar um amplo processo de

discussão municipal sobre a descentralização municipal, fato que desembocaria, três anos mais tarde, na aprovação, pela Junta Departamental, do Decreto 26019, de primeiro de julho de 1993, que legitimou a formação dos dezoito centros comunais e formalizou sua gestão por meio da criação das juntas locais, formada por representantes parlamentares, e dos conselhos de vizinhos, integrados por representantes eleitos pela comunidade.

Nesta caracterização é central destacar que a ênfase na legalização do processo participativo, por certo ausente em experiências como a do orçamento participativo de Porto Alegre, estimulou uma maior negociação entre o poder executivo e os representantes dos partidos políticos presentes na sociedade.³ De acordo com San Martín (1994, p. 116),

sin duda, un rasgo relevante de todo este proceso es la permanente búsqueda del necesario consenso político para que el proceso de descentralización quede totalmente desprovisto de tinte partidario. Se logra así que sectores de todos los partidos políticos no solamente apoyen el proceso sino que se integren a él, asegurando de esa manera su consolidación en forma independiente a la orientación de los futuros gobiernos del Departamento de Montevideo.

Em linhas gerais, esse processo de negociações estimulou o diálogo entre o *Frente Amplio* e um extenso espectro de segmentos e partidos políticos atuantes na sociedade uruguaia, o que teve como principal consequência a execução da Mini-reforma Constitucional de 1994 que, além de ampliar os poderes dos municípios e das estruturas de gestão local, representou um passo decisivo para a legalização do programa de descentralização uruguaia. Entre as principais mudanças desta mini-reforma podemos citar: a obrigatoriedade da descentralização do Estado (art. 50); a garantia de autonomia dos governos departamentais para assinar convênios e acordos em nível local, nacional e internacional; ampliação da autonomia dos municípios utilizarem os recursos oriundos dos impostos nacionais (art. 297); agilização da capacidade dos municípios criarem impostos locais e outras formas de ampliação dos recursos financeiros em nível local (art. 298); redução da carga fiscal das empresas privadas que invistam nos departamentos do interior; etc.

O orçamento participativo de Montevideú

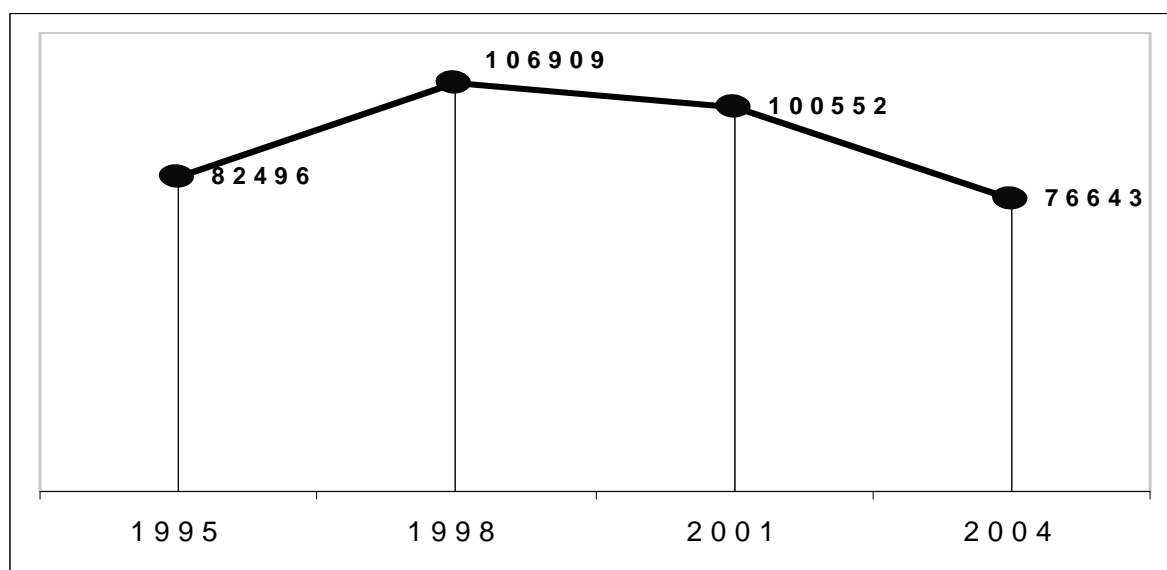
O orçamento participativo de Montevideú deve ser analisado enquanto uma política a mais no projeto de descentralização participativa desta capital. Neste sentido, ao contrário do que ocorre nas cidades brasileiras, esta proposta não está ancorada em estruturas próprias nem desenvolve uma dinâmica paralela ao Poder Executivo e Legislativo. Diferentemente, ela faz parte da agenda de intervenção dos Conselhos de Vizinhos, que representam uma espécie de braço organizado dos cidadãos no interior dos Centros Comunais Zonais.

³ Sobre este tema ver a análise comparativa apresentada por Gugliano (2004).

Criados em 1993, os Conselhos de Vizinhos têm como principal função a representação política dos cidadãos no processo de descentralização e o acompanhamento das políticas desenvolvidas nos Centros Comunais. Eleitos pelo voto direto dos cidadãos, os conselheiros deste organismo cumprem o papel de intermediar a relação entre o Estado e a sociedade civil e estimular a mobilização cidadã em torno dos principais temas de intervenção do poder público municipal.

Gráfico 2:

Votantes nas Eleições para o Conselho de Vizinhos



Fonte: elaboração própria

Em termos do seu desenvolvimento, o orçamento participativo de Montevidéu possui quatro etapas: na *primeira etapa* os Conselhos de Vizinhos convocam os cidadãos para avaliar os investimentos e elabora-se um documento com as propostas da comunidade para o próximo período. Este é um momento de intensa discussão nas regiões dos Centros Comunais nas quais a Intendência presta contas das suas ações na cidade; na *segunda etapa* o Poder Executivo envia documento aos Conselhos de Vizinhos com suas considerações sobre as reivindicações da comunidade, assim como as expectativas do poder público em termos dos gastos municipais. Este é o momento no qual a comunidade avalia o posicionamento da Intendência; parte-se então para a *terceira etapa*, na qual ocorre um período de negociações entre o Poder Executivo e os Conselhos de Vizinhos sobre o conjunto das propostas apresentadas; na quarta, e *última etapa*, é assinado o *Plano de Gestão*, documento no qual estão os compromissos negociados entre a Intendência e os Conselhos de Vizinhos em termos das prioridades nos bairros da cidade.

Como afirmam Gugliano, Maurich e Veneziano (2005, p. 17),

O orçamento participativo inclui investimentos, gastos no funcionamento dos serviços descentralizados (iluminação pública, áreas verdes, limpeza urbana, etc.); trânsito; obras de saneamento básico ou de manutenção dos serviços já existentes; atenção à saúde; gastos dos Centros Comunitários Zonais, dentro dos quais se encontram as políticas sociais de alimentação, infância, juventude, terceira idade, esportes e mulher; unidade de atividades culturais e gastos das bibliotecas municipais.

Frente à proposta de orçamento participativo de Montevideu cabe destacar que, ao não existir uma estrutura própria, as discussões sobre o orçamento municipal acabam sendo integradas a uma dinâmica mais ampla de participação dos cidadãos na gestão pública, fato que fortalece a capacidade da comunidade interferir no planejamento global das políticas municipais.

Alguns resultados sociais da descentralização participativa: o caso das políticas públicas na área da saúde

Entre as diferentes áreas sociais nas quais as políticas participativas passaram a fazer parte do cotidiano da gestão pública está o campo da saúde pública, principalmente a partir da criação, em 1990, do Plano de Atenção Zonal, mais conhecido pela sua sigla: PAZ.

A consolidação deste plano representou, em vários sentidos, uma reorientação das políticas de saúde. Inicialmente, há um claro intuito de descentralizar o sistema de saúde aproximando o atendimento às comunidades mais carentes. Ao mesmo tempo, ocorre um esforço no sentido de integrar as diferentes áreas de atenção médica num único local e agilizar o diagnóstico e tratamento dos pacientes. Além disso, ao deslocar a gestão do serviço de atenção na área da saúde para os Centros Comunitários Zonais ocorreu uma clara democratização da relação dos cidadãos com a sua prestação, na medida em que o serviço passou a ser co-gerido pela própria comunidade. Por fim, o sistema do PAZ foi montado de forma a estimular a integração da iniciativa privada no processo de atenção gratuita à população, uma verdadeira parceria entre o público e o privado, através da integração de algumas clínicas privadas no sistema.

Atualmente, o PAZ é composto por 20 policlínicas regionais criadas pelo poder público. Além destas, o sistema é composto por mais 16 policlínicas que são fruto de convênios com Ong's e empresas privadas. A partir da parceria público-privado, foram criadas 05 policlínicas móveis que prestam serviços nas diferentes regiões da cidade. Um ponto importante a destacar é que estes centros móveis possuem como área de atuação, preferencialmente, as regiões mais pobres da cidade o que fez com que o atendimento seja prioritário para aqueles segmentos que, por um motivo ou outro, estão alijados do sistema de saúde tradicional e têm dificuldade de se deslocar para as policlínicas.

De acordo com Giri e Fernandez (2004, p. 3),

La red de policlínicas municipales está ubicada – en su gran mayoría – donde existen asentamientos precarios con situaciones de pobreza extrema y exclusión social. Una población próxima a los 300.000 montevidEOS provenientes de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (representando el 40% del total de los usuarios del sub-sector público) viven muy próximos a las policlínicas, siendo usuarios – en su mayoría – del sub-sector público o carecen de cobertura asistencial de salud.

O interessante nesta experiência é que ela inovou no atendimento de saúde ao mesmo tempo em que criou um conjunto de organismos e canais participativos que fizeram com que os cidadãos fossem agentes deste processo.

Quadro 1:

Estruturas Participativa de Co-Gestão da Saúde em Montevideú

Organismo	Função
Comissões de Apoio às policlínicas especializadas	Gerir as Policlínicas Comunitárias
Comissões Comunitárias de Saúde	Elaboração, Implementação e Avaliação dos Programas de Saúde
Comissões de Gestão Social dos Programas Específicos	Participar da gestão dos programas específicos do PAZ (mulheres, saúde bucal, infância)
Redes de Comissões de Saúde em bairros periféricos e de moradia precária	Participar do planejamento das atividades das policlínicas móveis
Comissões de Saúde dos Conselhos de Vizinhos	Participação na discussão e avaliação das policlínicas regionais

Fonte: elaboração própria a partir de Galeano, 2000.

Basicamente, estas estruturas prestam quatro tipos de serviço: as consultas programadas; as visitas a domicílio, as avaliações de bairros e regiões com a finalidade de detectar focos ou fatores estimuladores de doenças; e, por fim, controle sobre espaços coletivos nos quais a população trabalha, estuda ou desenvolve atividades de lazer (praças, escritórios, escolas, etc.). Além de um sistema de policlínicas, o PAZ conta com três grandes linhas programáticas: o programa de atenção integral à infância; o programa de atenção integral à mulher e o programa de atenção à saúde bucal.

O programa de atenção integral à infância é composto por um sistema multidisciplinar de profissionais da saúde - envolvendo pediatras, enfermeiras e auxiliares de enfermagem; psicólogos; educadores; dentistas e nutricionistas – com o fim de atender, no universo das crianças menores de 14 anos, prioritariamente aquelas que ainda não completaram cinco anos de vida. Entre as principais atividades do programa se destacam: o controle do crescimento e

desenvolvimento das crianças; as atividades educativas visando esclarecer a família – especialmente os pais – sobre questões relacionadas com a saúde das crianças; o atendimento da demanda espontânea por patologia e o acompanhamento de situações que implicam risco social.⁴

Da mesma forma, o programa de atenção integral à mulher representa o acompanhamento de novas tendências na área médica que enfatizam as particularidades das relações entre gênero e saúde. De acordo com Labrador e Abascal (2003, p. 12),

1) El tratamiento del género en un aspecto específico de la gestión en salud que permite identificar los factores que provocan diferencias entre mujeres y hombres y los daños relacionados con su sexo. En tal sentido, posibilita el trazado de acciones de salud en función de las necesidades de cada uno; 2) Las diferencias de género se manifiestan de forma diferente en función de la edad y las condiciones de vida de las personas. 3) Existen procedimientos para la medición de las diferencias de género como el uso de indicadores o de técnicas cualitativas, entre otros, que permiten identificar las diferencias de género en una población.

No caso da Intendência de Montevideú, este programa procura enfrentar as questões relacionadas com o incentivo a uma maternidade informada e voluntária, o controle do câncer de ovários e mama, assim como a atenção integral à gravidez e ao pós-parto, através de um conjunto de atividades que visam, ao mesmo tempo, o atendimento médico e a organização de campanhas de educação e conscientização relacionadas com a especificidade da condição de mulher na sociedade. Em termos gerais, é uma estratégia que visa fortalecer a cidadania das mulheres em termos dos seus direitos à saúde e ao conhecimento sobre o seu corpo.

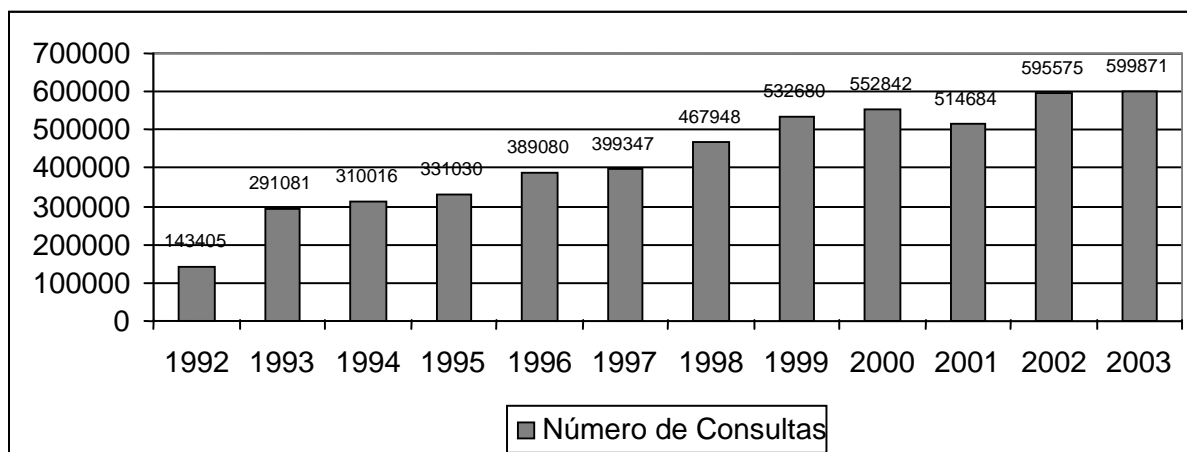
Por fim, o programa de saúde bucal está composto por campanhas preventivas, principalmente envolvendo crianças e adolescentes nas Escolas, através da aplicação de flúor e controle da placa bacteriana. Além disso, o programa realiza atividades educativas e de conscientização sobre a saúde bucal envolvendo hábitos de alimentação e saúde. Junto a estas campanhas as policlínicas realizam o atendimento da população, que é realizado tanto na própria unidade de saúde quanto em unidades móveis.

É a partir desta estrutura de policlínicas que podemos perceber alguns indicadores sobre a questão da saúde em Montevideú como, por exemplo, a ampliação do número de consultas que permite vislumbrar a expansão do sistema.

Gráfico 3:

Evolução do Número de Consultas no PAZ na cidade de Montevideú

⁴ Para concretizar suas ações foram criados os seguintes sub-programas dedicados à saúde das crianças: o subprograma de acompanhamento do recém-nascido; o subprograma de acompanhamento até o primeiro ano de vida; o subprograma de crescimento e desenvolvimento dos menores de cinco anos; o subprograma ampliado de imunizações e, por último, o subprograma de acompanhamento das crianças em idade pré-escolar nas creches comunitárias.



Fonte: Elaboração própria.

A formação de uma proposta participativa de política pública na área de saúde pode ser considerada como um dos aspectos mais interessantes da experiência de descentralização de Montevideu e sua capacidade de, a partir da ampliação do cânone democrático, melhorar os serviços públicos prestados à população.

Comentários Finais

Como já foi dito, o objetivo deste artigo foi apresentar para o leitor brasileiro - mesmo que sucintamente - a experiência da descentralização participativa na cidade de Montevideu que, apesar de geograficamente ser vizinha do sul do Brasil, ainda é pouco conhecida no nosso país.

Montevideu, junto com Porto Alegre e *Villa El Salvador* (Peru), pode ser considerada uma experiência pioneira em termos da constituição de mecanismos participativos na gestão local. Isso não apenas em termos cronológicos, como também no que diz respeito à forma como o poder público da capital uruguaia organizou um denso processo de inclusão dos cidadãos na gestão do Estado.

Recuperando um debate praticamente esquecido na América Latina, em Montevideu o tema da descentralização foi reapropriado e – por que não dizer - reorientado a partir do momento em que houve uma abertura para a participação dos cidadãos no processo de elaboração e, principalmente, execução de políticas públicas na cidade. Deste modo, um modelo que originalmente havia sido pensado para pulverizar formas de planejamento e gestão de políticas públicas, acabou se tornando um forte instrumento de controle social e co-gestão de uma série de políticas em nível dos bairros.

É importante destacar, nesta experiência, a prontidão com a qual os cidadãos vêm atendendo à convocação para interagir com o governo municipal e articular ações pensadas a

partir daqueles que, mais do que técnicos ou funcionários especializados, vivem as contradições urbanas no seu dia-a-dia.

Evidentemente que, para o Brasil, este não é um debate novo. Afinal de contas foi o orçamento participativo de Porto Alegre a primeira experiência a chamar a atenção, internacionalmente, para as administrações participativas latino-americanas. Mais do que isso, esta proposta foi a primeira que alcançou romper com o cerco que buscava aprisionar o orçamento participativo num único espectro ideológico e conseguiu que o mesmo fosse apreciado pelos mais diferentes segmentos políticos, transitando tanto entre organizações sociais radicais quanto organismos de fomento internacional.

Nisso reside um dos aspectos mais chamativos na experiência uruguaia que é o fato dela, apesar de tudo o que mencionei no parágrafo anterior, não nascer à sombra do orçamento participativo desenvolvido em cidades brasileiras, mas pretender ser um passo adiante em termos destas propostas.

Para levar isto à frente a Intendência de Montevideú, apesar de também desenvolver um orçamento participativo, optou por privilegiar a proposta da descentralização participativa, entendida como uma oportunidade de aproximar de forma permanente os cidadãos e seus representantes da dinâmica de gestão da cidade. Isso oportunizou a formação de organismos administrativos que, ao mesmo tempo em que integram o corpo organizativo do poder público municipal, também representam um espaço de intervenção da sociedade civil, fortalecendo o que muitos cientistas sociais identificam como a esfera pública: um espaço de diálogo, negociação e deliberação envolvendo governantes e governados.

Até o momento o balanço desta experiência tende a ser positivo. Não que Montevideú, nestes 16 anos de descentralização participativa, tenha conseguido solucionar alguns dos problemas que, em escala mundial, foram agravados na atual fase de desenvolvimento do capitalismo, como a pobreza e a violência, mas não há dúvidas de que esta proposta trouxe vários benefícios enquanto modelo de gestão pública e relacionamento entre os cidadãos e os políticos que os governam.

Referências

- BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local y global*. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madri: Taurus, 1997.
- GALEANO, M. F. *Descentralización y participación social en Salud*. Montevideú: IMM, 2000.
- GIRI, C.; FERNANDEZ, M. H. *La informática en las policlínicas municipales*. In: VII SIMPOSIO DE INFORMÁTICA Y SALUD, 22-24 sept. 2004, Cordoba. *Papers del VII Simposio de Informática y Salud*. Cordoba: UNC, 2004, p. 1-17.

GUGLIANO, A. A.; MAURICH, M.; VENEZIANO, A. O orçamento participativo em Porto Alegre, Buenos Aires e Montevideu. In: SEGUNDAS JORNADAS DE HISTÓRIA REGIONAL COMPARADA, 3-6 out. 2005, Porto Alegre. *Anais das Segundas Jornadas de História Regional Comparada*. Porto Alegre: PUCRS, 2005, p. 1-17.

HABERMAS, J. O Estado-Nação Europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. *Novos Estudos Cebrap*, n. 43, p. 87-101, nov. 1995.

HARVEY, D. Espaços urbanos na “aldeia global”: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo no final do século XX. *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, n. 4, p. 171-189, mai. 1996.

LABRADOR, M. C. P.; ABASCAL, I. C. E. Enfoque de Genero en Salud. Su importancia y aplicación en la APS. *Revista Cubana de Medicina General Integral*, v.19, n.3, p. 37-49, may.-jun. 2003.

MARSIGLIA, J.; SUAREZ, M. Articulación entre Estado y Sociedad Civil. Diseño e implementación de políticas sociales en el ámbito local en Uruguay. In: VALENZUELA, D. (Ed.) *Territorio local y desarrollo*. Experiencias en Chile y Uruguay. Montevideo: Sur, 2003, p. 157-168.

MASDEU, W. Participación con descentralización social. *La Era Urbana*, n. 2, p. 19-21, mar. 2004.

SAN MARTIN, L. C. *La descentralización en Montevideo*. Montevideo: Fin de Siglo, 1994.

SIERRA, G. Dictadura y restauración democrática en el Uruguay contemporáneo. In: CASANOVA, P. G.; ROITMAN, M. (Orgs). *La democracia en América Latina*. Madrid: Complutense, 1993. p. 141-166.

VENEZIANO, A. La descentralización participativa de Montevideo: 10 años de gestión innovadora. *Política y Gestión*, n. 2, p. 103-132, 2001.

VILLASANTE, T. R. *Las democracias participativas*. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad. Madrid: Hoac, 1995.

Recebido para publicação: 27/05/2006

Aceito para publicação: 26/06/2006