

**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Democracias e Orçamentos Participativos: experiências entre Belo Horizonte (Brasil) e Chengdu (China)¹

Natacha Rena

Professora Associada do Departamento de Análise Crítica e Histórica da Arquitetura e do Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG

Henrique Dias Porto

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG (NPGAU)

Vitor Vieira Fonseca Boa Nova

Doutorando em Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ

Marcelo Reis Maia

Professor Adjunto do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG

Elias Marco Khalil Jabbour

Professor Associado da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ

Sessão Temática 07: [Socio]tecnologia para o planejamento urbano e regional

Resumo. Este artigo é dedicado a analisar as experiências de Orçamento Participativo de Belo Horizonte, no Brasil, e de Chengdu, na China. Abordam-se as duas iniciativas buscando delinear um debate a respeito da interação entre democracia (ou democratização) e desenvolvimento, a partir da compreensão de que ambos os contextos exercitam formas de democracia alheias aos ditames da democracia liberal, dedicadas a enfrentar os choques existentes entre estruturas sociais e políticas democráticas com um processo de desenvolvimento territorial e econômico. Nesse sentido, destacam-se os conceitos de “inversão de prioridades”, para o caso de Belo Horizonte, e “desenvolvimento equilibrado Urbano-Rural”, para Chengdu. As análises são realizadas a partir de revisão da bibliografia dedicada às duas experiências (bem como aos temas mais amplos que as envolvem), e levantamento de documentação técnica e indicadores. O objetivo das análises aqui propostas é suscitar um debate a respeito das potencialidades e fragilidades de ambas as experiências para a mediação entre democracia e desenvolvimento territorial, visando produzir insumos para a retomada e desenvolvimento de práticas democráticas e participativas no âmbito do planejamento urbano e regional, capazes de avançar em direção a concepções alternativas à díade democracia liberal - neoliberalismo econômico.

Palavras-chave. Orçamento Participativo; Democracia; Desenvolvimento Territorial; Belo Horizonte; Chengdu.

Abstract. This paper is dedicated to analyzing the experiences of Participatory Budgeting in Belo Horizonte, Brazil, and Chengdu, China. The two initiatives are addressed in an attempt to outline a debate about the interaction between democracy

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), assim como da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) - Código de Financiamento 001.

(or democratization) and development, based on the understanding that both contexts exercise forms of democracy that distance themselves from the dictates of liberal democracy, and are dedicated to facing the clashes between the existing social and political democratic structures with a process of territorial and economic development. In this sense, the concepts of “inversion of priorities”, for the case of Belo Horizonte, and “balanced urban-rural development”, for Chengdu, stand out. The analyzes are carried out based on a review of the literature dedicated to the two experiences (as well as the broader themes that involve them), and a survey of technical documentation and indicators. The objective of the analyzes proposed is to provoke a debate about the strengths and weaknesses of both experiences for the mediation between democracy and territorial development, aiming to produce inputs for the resumption and development of democratic and participatory practices in the scope of urban and regional planning, capable of advancing towards alternative conceptions to the dyad liberal democracy - economic neoliberalism.

Keywords: Participatory Budgeting; Democracy; Territorial Development; Belo Horizonte; Chengdu.

Resumen. Este artículo está dedicado a analizar las experiencias de Presupuesto Participativo en Belo Horizonte, Brasil, y Chengdu, China. Las dos iniciativas se abordan en un intento de esbozar un debate sobre la interacción entre democracia (o democratización) y desarrollo, a partir del entendimiento de que ambos contextos ejercen formas de democracia que se alejan de los dictados de la democracia liberal, y se dedican a enfrentar los enfrentamientos entre las estructuras sociales y políticas democráticas existentes con un proceso de desarrollo territorial y económico. En este sentido, se destacan los conceptos de “inversión de prioridades”, para el caso de Belo Horizonte, y “desarrollo urbano-rural equilibrado”, para Chengdu. Los análisis se realizan a partir de una revisión de la literatura dedicada a las dos experiencias (así como de los temas más amplios que las involucran), y un levantamiento de documentación técnica e indicadores. El objetivo de los análisis propuestos es provocar un debate sobre las fortalezas y debilidades de ambas experiencias para la mediación entre democracia y desarrollo territorial, visando producir insumos para la reanudación y desarrollo de prácticas democráticas y participativas en el ámbito de la planificación urbana y regional, capaz de avanzar hacia concepciones alternativas a la diada democracia liberal - neoliberalismo económico.

Palabras clave: Presupuesto Participativo; Democracia; Desarrollo Territorial; Belo Horizonte; Chengdu.

1. Introdução

O Orçamento Participativo (OP) - iniciativa de participação popular na política urbana surgida no Brasil na década de 1990 - se consolidou no debate internacional como uma das mais inventivas inovações democráticas no âmbito do planejamento urbano. A proposta do instrumento, tal como adotado em experiências como as de Porto Alegre e Belo Horizonte, baseava-se na integração da população (com ênfase nos mais pobres e periféricos) aos processos decisórios do poder público municipal, com foco na promoção de intervenções territoriais e melhorias urbanas em regiões historicamente pouco servidas pelo Estado. Assim, além de um processo de redistribuição e de equalização do desenvolvimento urbano, promove-se também um aprofundamento democrático, no qual movimentos e lideranças populares se apoderam dos processos administrativos e dos trâmites da máquina pública.

Apesar da ampla repercussão e sucesso de iniciativas brasileiras de democratização e desenvolvimento territorial, como o OP, três décadas depois da concepção deste instrumento observa-se um cenário bastante contrastante no âmbito do planejamento urbano e regional no país. As principais reflexões na teoria do planejamento têm apontado para um agravamento das contradições entre o sistema produtivo vigente (e suas formas de planejamento correspondentes) e a promoção e aperfeiçoamento da democracia, o que se reflete no amplo declínio que iniciativas como o OP tiveram no Brasil nos últimos anos.

Entretanto, apesar do abandono deste tipo de instrumento em boa parte das experiências brasileiras, o OP (e outras formas de democracia participativa) têm sido amplamente adotados em outras partes do mundo como formas de responder às complexidades da promoção da democracia em face das atuais crises de representação política globalmente difundidas. Em alguns casos, essa adoção se dá em contextos completamente alheios ao modelo da democracia liberal - amplamente

contestado em diversas partes do mundo - como é o caso da China. Naquele contexto, a implementação do OP e outras medidas de “aperfeiçoamento da democracia” têm sido adotadas como formas de reparar desequilíbrios provocados pelo intenso crescimento econômico experimentado no país nas últimas décadas. Sendo assim, vislumbra-se uma apropriação dos experimentos de democracia participativa (tal como concebidos no Brasil das décadas de 1990 e 2000) enquanto meios inovadores para reconciliar democracia e desenvolvimento.

Em face deste cenário, o objetivo deste artigo é apresentar um breve quadro comparativo entre as experiências de OP no Brasil e na China, buscando vislumbrar possibilidades para a reinvenção da democracia participativa e da promoção de um desenvolvimento territorial inclusivo e equilibrado no Brasil. Para tanto, a segunda seção deste trabalho busca situar o OP e o debate sobre participação popular no âmbito da teoria do planejamento, propondo uma discussão acerca dos significados assumidos pelas categorias de “democracia” e “desenvolvimento” neste meio. A seção seguinte apresenta as experiências de OP em Belo Horizonte, no Brasil, e em Chengdu, na China, entendidas como iniciativas particularmente inventivas e interessantes nos termos do debate aqui sustentado. Por fim, propõe-se uma breve comparação entre estas duas experiências, buscando identificar suas potencialidades, fragilidades e, acima de tudo, a capacidade existente nestas iniciativas em reunir democratização e promoção do desenvolvimento territorial.

Em uma perspectiva procedimental, adota-se uma revisão da bibliografia dedicada aos temas da participação popular na política urbana, dentro do universo da teoria do planejamento; bem como em relação à literatura dedicada às duas experiências de OP abordadas. Além disso, destaca-se alguns indicadores e categorias - tanto da bibliografia abordada, quanto de documentos oficiais - para fins de comparação entre os dois OPs a partir das categorias teóricas mobilizadas.

2. Planejamento, democracia e desenvolvimento

A teoria e a prática do planejamento urbano e regional no Brasil têm sido atravessadas, nas últimas décadas, por um dilema entre democracia e desenvolvimento. Por um lado, há uma forte associação de qualquer processo coordenado de desenvolvimento territorial às práticas de planejamento “racional compreensivo”, promovidas no período do regime militar, com forte protagonismo do Estado, ênfase em uma abordagem tecnocrática e pouquíssimo aberta à participação popular. Por outro, a dinâmica subsequente, iniciada no período da redemocratização, com a descentralização do pacto federativo e a promoção de uma série de instâncias de participação popular nas experiências municipais de administrações populares, foi acompanhada por uma inflexão neoliberal introduzida a partir do governo federal e uma conseqüente fragilidade fiscal de qualquer tentativa de inovação política na administração pública (DAGNINO, 2004; ARANTES, 2006).

Esse dilema se aprofunda na medida em que, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal nos anos 2000 (mesma força política responsável pela maior parte das experiências participativas municipais na década anterior), propostas de gestão/planejamento participativos se encontram com um renovado esforço de desenvolvimento territorial coordenado pelo Estado. Institui-se, a partir de 2003, o Ministério das Cidades, dedicado a regulamentar e aplicar boa parte das conquistas legais do Movimento Nacional pela Reforma Urbana; instituem-se também uma série de conselhos e conferências setoriais, com o intuito de promover a participação popular nos rumos da administração pública em diversas frentes e

escalas; e, além disso, em esforços coordenados entre governo federal e administrações locais, promove-se Planos Diretores Participativos, Orçamentos Participativos, dentre outras medidas de participação popular na política urbana. Ao mesmo tempo, a década de 2000 é marcada por uma série de iniciativas dos governos petistas voltadas para a ampliação de investimentos em infraestrutura e desenvolvimento territorial - notadamente, o Programa de Aceleração do Crescimento I e II e o Programa Minha Casa, Minha Vida - mobilizando um esforço de planejamento estatal e uma escala de transformações urbanas e territoriais inédita, desde os tempos de redemocratização.

Muitos autores têm considerado que o encontro destas duas vertentes minou, por um lado, o caráter democratizante das políticas de participação popular - produzindo uma espécie de participação apaziguada - e gerou, por outro lado, um crescimento urbano desordenado e a deterioração das condições de vida nas grandes cidades (VILLAÇA, 2005; RANDOLPH, 2021, ARANTES, 2013, MARICATO, 2013; ROLNIK, 2013). Naturalmente, este processo foi atravessado por dinâmicas políticas que excedem o campo do planejamento, contudo, argumenta-se, frequentemente, que a submissão da participação popular a decisões de planejamento de larga escala; e destas a interesses de atores vinculados ao capital produtivo nacional e internacional (como detentores de terras e grandes empresas da construção civil) produziu um modelo de planejamento e desenvolvimento territorial fadado a reproduzir métodos hegemônicos e excludentes.

Essa dinâmica motivou na sociedade civil - e também no debate sobre planejamento urbano e regional - o fortalecimento de uma vertente de pensamento descrente em relação aos modelos vigentes de representação política e territorial, bem como uma aposta na autonomia e na ação direta como método de transformação política e urbana (RANDOLPH 2008, 2014, 2021; VAINER, 2014; OLIVEIRA; SANCHEZ; VAINER, 2020; MAGALHÃES, 2018; CANETTIERI; PAOLINELLI; VELLOSO, 2020). Diversas análises apontam os protestos de Junho de 2013 como ponto culminante deste movimento, bem como a ligação destes protestos a um ciclo de lutas global que atesta, em diferentes circunstâncias, uma crise de representação política fortemente vinculada a questões urbanas e territoriais (RANDOLPH, 2014; MARICATO, 2013; GOHN, 2014; CASTELLS, 2013; NOBRE, 2019). Dessa forma, em menos de duas décadas, o Brasil passa de referência internacional em inovações democráticas articuladas a partir da escala urbana, a palco de um dos maiores ciclos de protestos urbanos do mundo, motivado (dentre outras razões) por uma baixa identificação com o sistema de representação democrática vigente.

Guardadas as (grandes) especificidades brasileiras, é possível argumentar que este processo se insere em um movimento amplo e globalizado de reação às incompatibilidades existentes entre o modelo econômico neoliberal e a democracia, que produzem “democracias de baixa intensidade”, ou seja, “regimes formalmente democráticos, mas socialmente fascistas” (SANTOS, 2016, p.16). Neste cenário, comprimem-se significativamente as possibilidades de promover iniciativas de aprofundamento democrático (ou mesmo, de exercitar modelos de democracia “não-liberais”), ao mesmo tempo em que são cooptadas e instrumentalizadas as iniciativas já existentes em favor de interesses hegemônicos e da reprodução de uma racionalidade “gerencial”, introduzida pelo receituário neoliberal.

Uma das principais experiências de radicalização democrática surgida no Brasil, o Orçamento Participativo (OP), parece representar um caso paradigmático

desta dinâmica. O OP é um instrumento de participação popular na política urbana, concebido como uma das principais faces da nova noção de cidadania e do experimentalismo democrático surgido no Brasil após o período da redemocratização (DAGNINO, 2002; GOHN, 2019). O instrumento foi configurado simultaneamente em diversas administrações progressistas, nas décadas de 1980 e 1990, tendo tido maior destaque o caso de Porto Alegre. Apesar das grandes distinções existentes entre as várias aplicações do OP no Brasil e no mundo, em linhas gerais, é possível afirmar que o instrumento consiste na realização de plenárias populares e regionalizadas, destinadas a deliberar coletivamente a respeito das prioridades orçamentárias da administração municipal. Em sua gênese, o OP representou um dos mais inovadores e eficazes meios de aprofundamento democrático, em um contexto de grandes desafios políticos e econômicos.

Contudo, ao contrário do que se poderia imaginar, com a melhora das condições econômicas e democráticas no país a partir das administrações petistas nos anos 2000, muitas experiências de OP perderam espaço. Adiante, pretende-se explorar com mais profundidade esta dinâmica no caso de Belo Horizonte, contudo, é possível apontar que, na maioria dos casos, as possibilidades de promoção de transformações espaciais e econômicas mais robustas, bem como as complexidades políticas emergentes em um país em um processo de rápido crescimento econômico, frequentemente apresentaram impasses e incompatibilidades em relação a um instrumento de democracia participativa vinculado a pequenas intervenções urbanas e mobilizações comunitárias.

Apesar de a maior parte das experiências brasileiras de OP terem arrefecido nas últimas décadas, o instrumento foi largamente divulgado e reproduzido em diversas partes do mundo. Entretanto, essa difusão global do OP ocorre a partir da mobilização de diferentes modelos de participação popular. Boa parte das experiências de OP praticadas no mundo atualmente adotam uma perspectiva gerencial do instrumento, voltada a um aprimoramento na “governança”, seguindo, em grande medida, a forma como o Banco Mundial e a UN-Habitat reproduzem o OP em seus manuais de gestão urbana. Alguns autores têm argumentado que este modelo suprime as qualidades redistributivas do instrumento - tal como concebido nas experiências primordiais brasileiras - para transformá-lo em um mecanismo pretensamente técnico e menos político (OLIVEIRA, 2016; CABANNES; LIPIETZ, 2018; PORTO; RENA, 2019).

Entretanto, há ainda práticas que se referenciam nas concepções brasileiras do OP para promover um instrumento de caráter político e organizativo, focado na promoção da justiça espacial. Nestes casos, o OP, assim como outras iniciativas de democracia participativa, têm sido associado a formas inventivas e alternativas de desenvolvimento territorial e representação política, que buscam se adequar às complexidades atuais. De certa forma, adota-se a experiência brasileira como referência para a prospecção de alternativas à prevalência de uma democracia de baixa intensidade, bem como às crises decorrentes deste quadro.

Nesse sentido, um dos casos mais interessantes é o da China, onde, em face à ampliação das desigualdades (sociais e regionais) decorrentes de um robusto processo de desenvolvimento econômico, o governo tem buscado promover iniciativas de democracia participativa (fortemente inspiradas no OP brasileiro) como meio de “equilibrar” o desenvolvimento econômico e territorial. Salta aos olhos, no caso chinês, a mediação entre um processo de crescimento econômico dos mais

intensos do mundo, um sistema político estranho aos ditames da democracia liberal ocidental e dinâmicas sociais e organizativas peculiares a uma civilização milenar.

Antes de apresentar propriamente as experiências de OP brasileira e chinesa, buscaremos argumentar, adiante, que, em face das amplas contradições e dilemas enfrentados atualmente entre democracia e desenvolvimento no Brasil, talvez seja pertinente refletir a respeito das próprias categorias de “democracia” e “desenvolvimento”, bem como, observar de que formas estas questões têm sido respondidas em outras partes do mundo menos fortemente limitadas às concepções políticas e econômicas ocidentais.

2.1. *Democracias liberais e não-liberais*

Uma das grandes discussões que a experiência de OP na China e em outros lugares do mundo pode, e deve levantar, é sobre o sistema político chinês e suas formas de funcionamento. Mais do que isso, abre-se uma oportunidade para um debate de nível sobre conceitos cada vez mais vulgarizados pela mídia e a própria academia no ocidente. Neste sentido estamos vivendo uma época semelhante a que Marx viveu no combate aos chamados “economistas vulgares”. Eram vulgares justamente por estarem defendendo formas de funcionamento do capitalismo quando o próprio capitalismo já estava em processo de franca mutação. O mesmo se aplica aos ardorosos defensores da “globalização” e da negação do centralidade da questão nacional quando, justamente, na década de 1990 os Estados Nacionais do centro do sistema capitalista – notadamente – os Estados Unidos expandiam gastos públicos e ampliavam a utilização de políticas de reserva de mercado ao seus produtos¹.

O mesmo ocorre hoje com o conceito de democracia. Amplia-se nas ciências sociais ocidentais, fruto de uma histeria contra a China, a velha utilização da separação, kantiana, entre liberdade real e liberdade formal, configurando as bases de um mundo dividido não entre diferentes totalidades históricas nacionais e sim entre dois estilos de países: os democráticos e os autoritários. Evidente que a China se encontra entre os da segunda categoria. A ciência política vulgar ao insistir nesta distinção se aparta da realidade onde as democracias liberais estão em franca exposição pública de seus limites. A crença na política por parte das populações de países ocidentais está em queda livre e o neoliberalismo aprofunda esta tendência de descrença no futuro ao não entregar aquilo que os “livres-mercados” prometiam desde a década de 1990.

Por outro lado, toda uma literatura foi criada nos anos 1990 para demonstrar a impossibilidade de desenvolvimento econômico fora dos marcos do binômio “democracia liberal” + “economia de mercado”. O neo-institucionalismo de Douglass North foi a maior expressão desta corrente de opinião acadêmica que previa o fim da experiência chinesa mantidas suas instituições fundadas em 1949 intactas.

A grande questão é que muito estava a ocorrer na China em matéria de ampliação das estruturas de participação popular, a começar pelo primeiro grande pleito com abertura à cobertura internacional: as eleições para representantes de aldeia, vila e bairro. Cerca de 800 milhões de chineses foram às urnas para elegerem seus representantes que de forma indireta seguiriam à Assembleia Popular Nacional. Eis a raiz do que chamamos de democracia não-liberal. Este tipo de democracia é mais participativa do que representativa e onde o “poder do dinheiro” tem efeito zero sobre as escolhas dos cidadãos. Acreditamos que seja um germe de “democracia com

características chinesas” em uma fase embrionária, mas com um longo caminho a percorrer.

Sua referência histórica anterior é a democracia à base da aldeia experimentada durante a ascensão e queda do modo de produção asiático onde as grandes decisões de gestão da produção agrícola e disposição das grandes obras públicas a serem executadas pelo Império deveriam passar pelo escrutínio das bases.

Certamente, o que vemos hoje na China é uma reedição deste tipo milenar de experiência cuja utilidade tem sido fundamental na luta contra a pandemia. O próprio governo de Xi Jinping tem sido caracterizado pelo amplo aperfeiçoamento desta forma de organização popular que, inclusive, tem levado milhares de aldeias a um interessante processo de “autogestão da produção”.

É sob o prisma da experiência histórica e recente chinesa que devemos observar o desenvolver não somente da experiência de OP na China. Mas principalmente, estamos diante de um conceito que se manifesta no movimento real que está longe do raio de percepção das ciências sociais ocidentais.

3. Belo Horizonte e Chengdu: democracias e Orçamentos participativos

As reflexões apresentadas reiteram a necessidade de se adotar noções não-liberais de democracia para que seja possível vislumbrar respostas adequadas aos atuais desafios da representação política e territorial. De certa forma, a própria noção de democracia liberal, que estabelece parâmetros pretensamente universais, quase sempre associados a um receituário político e econômico responsável pela perpetuação de relações neocoloniais, representa em si a grande limitação para a proposição de soluções alternativas. Nesse sentido, a experiência Chinesa demonstra a importância da “centralidade da questão nacional” na concepção dos procedimentos democráticos e de desenvolvimento, na medida em que abre a possibilidade de discutir internamente a um processo civilizatório e à luz de suas especificidades, as concepções e parâmetros adequados.

Entretanto, a concepção de democracias não-liberais não está restrita aos limites da nação. Como veremos adiante, a experiência de democracia participativa praticada em Chengdu, na China - uma das mais celebradas do país - apoia-se, em grande medida, nas concepções brasileiras do OP. Nesse sentido, configura-se um cenário no qual a concepção de formas inovadoras de democracia não-liberal se dá através da conexão entre experiências democráticas dissidentes em relação à ordem liberal, situadas a partir do Sul global. Estas conexões que *bypassam* a imposição ocidental da díade “democracia liberal - neoliberalismo econômico” representam uma grande oportunidade de renovação para o campo do planejamento urbano e regional brasileiro que, em um primeiro momento serviu como inspiração para a experiência chinesa, agora pode apropriar-se dela formando sua própria síntese brasileira.

Sendo assim, apresentaremos adiante duas experiências de OP entendidas como pontos nodais desta concepção democrática não-liberal: a de Belo Horizonte, a partir da qual ressaltamos o conceito de “inversão de prioridades”; e a de Chengdu, na China, destacando o conceito de “desenvolvimento equilibrado Urbano-Rural”.

3.1. Aprofundamento democrático e inversão de prioridades na prefeitura democrática e popular (Brasil - Belo Horizonte)

A formação do OP de Belo Horizonte está inserida em um movimento amplo e nacional de constituição de instâncias participativas e ebulição de novas organizações da sociedade civil, que marcou o processo de redemocratização. Gohn (2019) argumenta que o período de transição do regime militar para a democracia é marcado pela articulação de “dois ciclos” de mobilizações sociais e participação política. O Primeiro deles, constituído na segunda metade da década de 1970, inicia-se com o “afrouxamento” do controle do governo militar sobre as formas de organização social, suscitando o fortalecimento e a criação de diversos movimentos populares, desde organizações religiosas, como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), passando por movimentos com reivindicações de classe, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), até movimentos culturais e identitários. O segundo ciclo (iniciado na década de 1980), por sua vez, representa a tentativa de incidência destes movimentos sobre a institucionalidade, seja a partir de candidaturas ao poder legislativo ou executivo municipal (a maior parte delas, organizadas em torno do PT), seja na participação no processo da Constituinte, seja na proposição de instâncias de participação popular direta.

Em Belo Horizonte, o primeiro, dos ciclos anteriormente descritos, manifestou-se com bastante força através da formação de movimentos populares de reivindicações urbanas - como a União dos Trabalhadores da Periferia (UTP), a Federação de Associações de Bairros, Vilas e Favelas (FAMOB) e a Associação de Moradores de Aluguel de Belo Horizonte (AMABEL) -, bem como movimentos ligados à Igreja Católica, como a Pastoral das Favelas (FORMOSO, 2007; SOUZA, 2022; PORTO; SOUZA; NOBRE, 2020). Estes movimentos constituíram na cidade amplas mobilizações em torno de demandas por habitação de qualidade, provisão de serviços urbanos nas periferias, e outras demandas de caráter notadamente urbano. Aos poucos, os movimentos lograram algumas conquistas na institucionalidade, como a instituição do Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM) - órgão destinado a promover a urbanização de vilas e favelas já com a incorporação de algumas práticas participativas - no âmbito do governo estadual, e a promulgação da Lei do Profavela - que institui, de maneira pioneira no país, instrumentos legais de zoneamento para vilas e favelas - no município. Ao mesmo tempo, constitui-se nesse momento um campo de atuação profissional do planejamento e urbanização de vilas e favelas, que oscila entre a atuação de entidades do Terceiro Setor (ONGs) e as recém instituídas vertentes do poder público dedicadas ao tema (PORTO; SOUZA; NOBRE, 2020).

Outro desdobramento deste ciclo de movimentos urbanos na cidade foi a formação da “Frente BH Popular” nas eleições municipais de 1992. A Frente se tratava da coligação entre diversos partidos de esquerda em torno da candidatura de Patrus Ananias (PT) à prefeitura, incorporando também boa parte dos movimentos populares e suas demandas na campanha, adotando a urbanização de vilas e favelas e a provisão de habitação de interesse social como uma das principais bandeiras da candidatura. Com a eleição de Patrus ao executivo municipal, a prefeitura adota o Orçamento Participativo - já praticado em outras cidades do país, como Diadema, Ipatinga, Fortaleza e, principalmente, Porto Alegre - como espaço prioritário para a expressão dos diversos anseios populares articulados no período de campanha. Desta forma, contrariando uma tendência nacional de fortalecimento do Terceiro Setor e redução das atribuições do Estado, Belo Horizonte tende o tema da urbanização de vilas e favelas em direção à atuação do poder público e, sobretudo,

à articulação entre movimentos populares organizados e uma administração municipal politicamente favorável a estas pautas (PORTO, 2022).

Naturalmente, a contemplação das diversas demandas populares foi perpassada por limitações e dificuldades, principalmente considerando que a iniciativa do OP foi proposta com pouco ou nenhum apoio dos governos federal e estadual, e em um período de fragilidade fiscal e inflação exorbitante (SILBERSCHNEIDER, 2022). Contudo, estas dificuldades exigiram uma colaboração íntima entre a população mobilizada no OP, os técnicos da prefeitura e os quadros do partido de situação na busca por soluções compartilhadas na distribuição do orçamento municipal. Esta dinâmica amplia, de certa forma, o campo da política na escala municipal, politizando, não apenas o orçamento público, como argumenta Souza (2002), mas também os próprios processos administrativos, criando uma interação pedagógica entre lideranças, cidadãos mobilizados e o corpo técnico atuante no instrumento.

Assim, a operacionalização do OP desencadeia a formação de técnicos na administração municipal, não só favoráveis às demandas levantadas pela população, mas também atuantes enquanto parte das mobilizações. Esta colaboração entre poder público e movimento popular é responsável por produzir uma série de inovações urbanísticas e administrativas, que fazem do OP de Belo Horizonte um caso excepcional (PORTO, 2022). Conforme argumentamos anteriormente, as aplicações do OP em suas diversas experiências não são unívocas e variam, tanto em termos procedimentais, quanto nas implicações políticas do instrumento. No caso de Belo Horizonte, naturalmente o OP não se manteve estático ao longo de seus anos de funcionamento, contudo, é possível identificar algumas regularidades nos procedimentos adotados.

Vale ressaltar que o OP de Belo Horizonte, ao longo de sua vigência, se dividiu entre diferentes modalidades: o OP Regional (mais próximo às concepções mais consolidadas de OP e dedicado à execução de pequenas intervenções), o OP Habitação² (dedicado exclusivamente à produção de habitação de interesse social), o OP Cidade³ (dedicado a promoção de políticas setoriais), o OP Criança e Adolescente (focado nas escolas da rede municipal e dotado de caráter pedagógico)⁴ e o OP Digital⁵ (realizado a partir de uma “e-participação”, e dedicado à promoção de grandes intervenções de impacto regional), tendo sido os dois primeiros mais longevos e o primeiro de maior sucesso. Esta breve análise será focada exclusivamente na modalidade do OP Regional, por considerarmos esta modalidade como a de maior repercussão nacional e internacional, bem como a com maior potencial de promoção de uma interface entre democratização e desenvolvimento.

Em linhas gerais, o OP Regional se constitui a partir de uma descentralização da administração municipal, com o fortalecimento das administrações regionais (que passam a atuar enquanto “subprefeituras”), por um lado, e a delimitação de unidades administrativas mais próximas aos bairros (Unidades de Planejamento [UP] e Territórios de Gestão Compartilhada [TGC]), por outro. A partir destas subdivisões do território municipal, são realizadas plenárias abertas nas quais são discutidos e elencados os problemas e possíveis intervenções a serem realizadas em cada um dos territórios. Além disso, estas reuniões resultam na eleição de delegados para representar as obras escolhidas para cada território em novas plenárias, realizadas em unidades territoriais “superiores” (saindo da UP, passando pelo TGC até a Regional). Este processo se repete sucessivamente até uma plenária municipal, na

qual a parcela do orçamento municipal destinado à realização de cada empreendimento é deliberada. Em seguida, o monitoramento da execução destas obras volta às escalas menores do território, com a formação de comissões de moradores dedicados a fiscalizar os empreendimentos e manter a vigilância da população ativa (as comissões recebem o nome de COMFORÇAs - Comissão Fiscalizadora do Orçamento).

O OP regional teve sua primeira edição em 1993 e se manteve ativo até 2016. Naturalmente diversas modificações procedimentais foram realizadas ao longo deste período. As figuras 1 e 2 registram o funcionamento do OP Regional nas suas edições de 2003 e 2016, respectivamente.

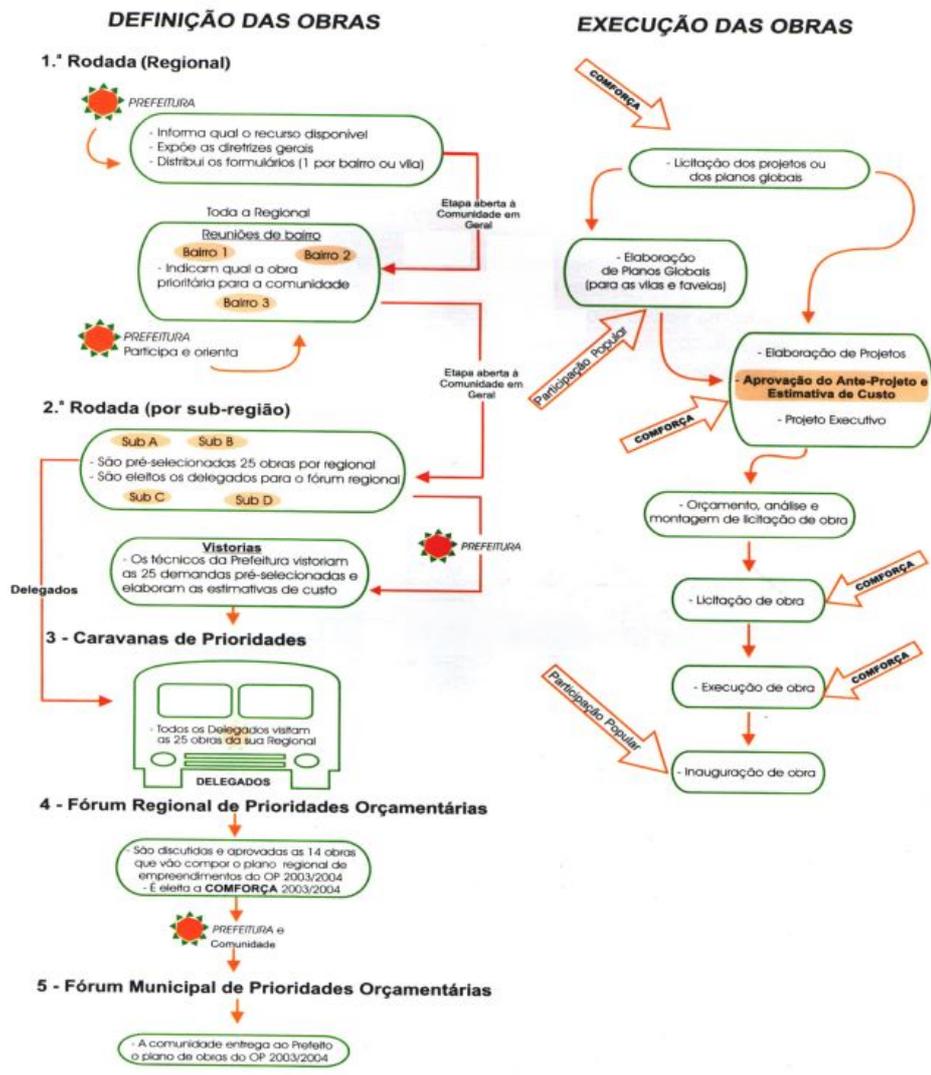


Figura 1. Etapas da edição 2003 do OP Regional (fonte: produzido pela Prefeitura de Belo Horizonte e disponível em Bragança [2005]).

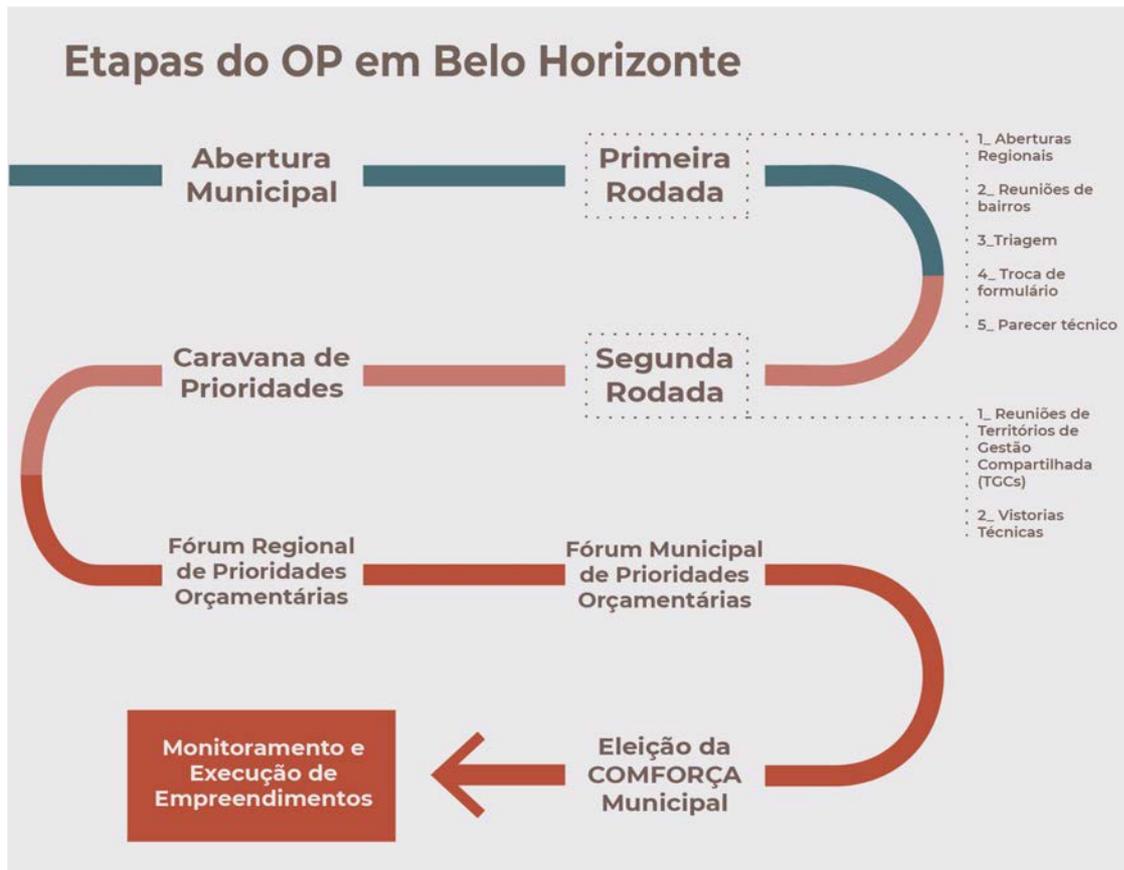


Figura 2. Etapas da edição 2016 do OP Regional (fonte: Rena *et al.*, 2022).

Um fator de destaque na experiência do OP de Belo Horizonte é a ideia de “inversão de prioridades”. Dada a mencionada trajetória de formação do instrumento a partir de uma gestão municipal intimamente relacionada com movimentos populares e de periferia, a ideia de inversão de prioridades foi adotada desde o princípio da concepção do OP enquanto um “lema”. Em outras palavras, trata-se de privilegiar as regiões, populações e grupos sociais da cidade historicamente menos favorecidos e excluídos dos processos de desenvolvimento urbano tradicionais. Sendo assim, a proposta do OP de Belo Horizonte incorpora diversos mecanismos voltados para um processo redistributivo, que privilegia as regiões com condições de vida urbana mais precárias, tanto na alocação do orçamento para a realização de empreendimentos, quanto na visibilização de demandas e incorporação de atores anteriormente excluídos aos processos políticos da cidade.

Um dos principais mecanismos de operacionalização da inversão de prioridades é o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)⁶. O IQVU é um indicador desenvolvido pela prefeitura de Belo Horizonte em parceria com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) que pondera uma série de fatores considerados como critérios de qualidade de vida urbana (como, provisão de serviços públicos, disponibilidade de equipamentos, abastecimento, acessibilidade, segurança, qualidade ambiental, etc. - detalhados na figura 3) gerando um índice com valores detalhados para cada unidade territorial da cidade. Assim, associado à supramencionada descentralização da administração municipal e delimitação de subdivisões administrativas, o IQVU foi utilizado para determinar os territórios com maiores e menores qualidades de vida urbana, de forma que, quanto menor a

qualidade de vida em um território, maior seria o valor do recurso destinado a esta localidade no OP⁷.

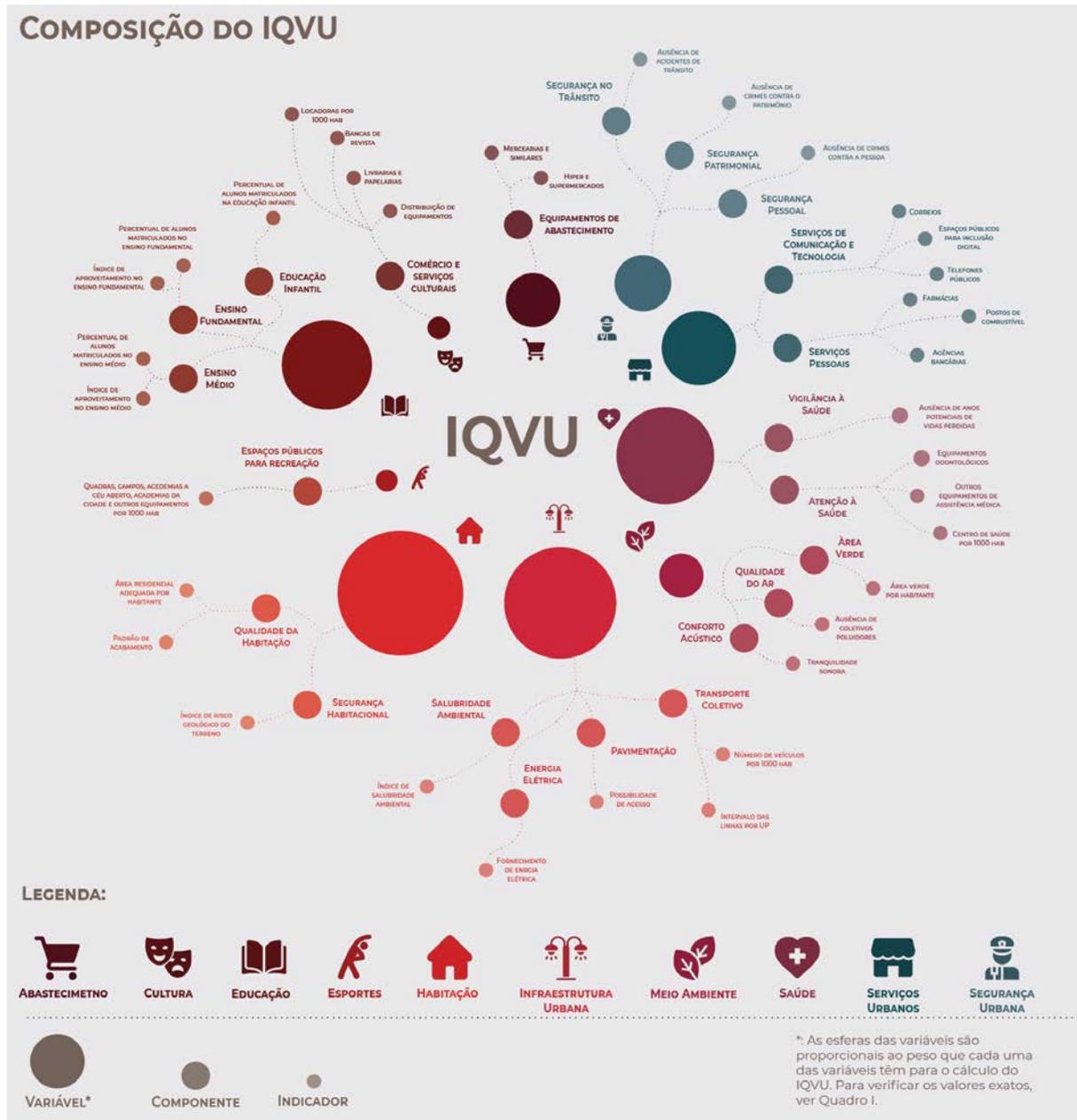


Figura 3. Composição do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU). (fonte: Rena, et al., 2022).

A operacionalização da inversão de prioridades por meio de inovações institucionais, como o IQVU, é um dos principais fatores de sucesso do OP de Belo Horizonte enquanto uma política voltada à promoção da justiça espacial. Contudo, esta qualidade não é conferida apenas por índices e procedimentos administrativos. Há uma dimensão inerentemente política na composição de um instrumento com tais qualidades redistributivas.

Outro elemento do OP de Belo Horizonte que expressa melhor esta perspectiva são as “Caravanas de prioridades”. As caravanas tratavam-se de uma etapa dos processos participativos na qual os delegados eleitos em todas as unidades de planejamento de uma determinada regional visitavam, em ônibus compartilhados,

todas as demais obras concorrentes a recursos do OP naquela mesma regional. Este processo visava tornar conhecidas as condições de cada localidade concorrente no OP a fim de qualificar as discussões e disputas no processo participativo. Entretanto, mais do que acirrar as disputas, as caravanas promoviam um processo de solidarização e uma compreensão política ampliada dos problemas enfrentados na cidade.

Neste processo - bem como nas demais etapas de participação - consolidava-se a formação de lideranças territoriais altamente qualificadas politicamente, tanto por terem uma perspectiva ampliada das problemáticas municipais, quanto por compreenderem o funcionamento da máquina pública. Além disso, promovia-se uma formação política coletiva, na qual comunidades mobilizadas solidarizavam-se com outras comunidades e construíram de maneira compartilhada as condições para viabilizar os empreendimentos necessários em cada localidade (ANANIAS, 2022; COSTA, 2022).

Estas dinâmicas apontam claramente para uma experiência democrática estranha às limitações da democracia liberal - normalmente restrita aos trâmites da democracia representativa. Pelo contrário, o OP de Belo Horizonte se constitui enquanto uma experimentação de ampliação das relações democráticas a partir de uma apropriação dos caminhos da administração pública pelas demandas dos movimentos populares. Além disso, o processo de ampliação da política promovido pelo OP envolve, juntamente à população, os técnicos da gestão municipal em um movimento (nem sempre simples e sem contradições) de aprendizado mútuo e afirmação da inversão de prioridades frente às limitações tradicionais impostas pelo modelo político dominante e pelas circunstâncias políticas e econômicas conjunturais.

Nesse sentido, o OP de Belo Horizonte se destaca em relação a outras experiências por sua capacidade de inovação, adaptabilidade e ousadia na proposição de soluções aos problemas enfrentados na cidade e apresentados pela conjuntura geral. Um exemplo destas características é a dinâmica iniciada a partir da gestão do prefeito Fernando Pimentel (PT), a primeira gestão municipal “contemporânea” às gestões do PT no executivo federal e a uma situação econômica e política mais favorável ao desenvolvimento deste tipo de iniciativa. Naquele momento, a prefeitura identificou a possibilidade de ampliar o escopo das intervenções do OP - até então restrito a pequenas intervenções - e associá-lo a um processo mais amplo de desenvolvimento territorial. Para tanto, foi iniciado o programa Vila Viva, a partir de 2005, como uma forma de associar recursos federais - a partir de financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Caixa Econômica Federal - para a realização de intervenções estruturantes em vila e favelas, contemplando demandas levantadas no OP.

Contudo, apesar do relativo sucesso na promoção de obras estruturantes e erradicação de áreas de risco em diversas localidades da cidade, esta iniciativa foi também responsável por introduzir algumas contradições entre o caráter democrático dos procedimentos e ampliação da escala dos investimentos e do grau de planejamento exigido. Muitos autores têm apontado que a associação de um instrumento horizontalizado de participação popular na escala municipal (OP), com amplos recursos federais, uma estrutura administrativa verticalizada e a atuação de grandes construtoras restringiu o caráter participativo dos processos, bem como prejudicou a qualidade espacial das intervenções (BRAGANÇA, 2022; MOREIRA,

2022; MELO, 2011; OLIVEIRA *et al.*, 2019). Assim, começam a se apresentar alguns limites ao caráter de experimentalismo democrático do OP de Belo Horizonte.

De certa forma, boa parte destas limitações dizem respeito à complexificação do cenário político do país a partir do momento de pujança econômica e desenvolvimento iniciado na década de 2000. Sem dúvidas, o principal impasse enfrentado pelo OP na cidade - responsável pelo congelamento do programa a partir de 2016 - teve início a partir da gestão do prefeito Márcio Lacerda (PSB), em 2009. Lacerda chegou à prefeitura como um quadro de conciliação entre interesses do PT e da direita mineira, em um movimento característico do momento de grandes intervenções territoriais exigidas para a preparação para a Copa do Mundo de 2014. Aos poucos, a atuação do novo prefeito provocou interpretações conflitantes no PT, na medida em que afastava-se do legado das administrações petistas na cidade.

Assim, a administração de Lacerda significou uma drástica redução da dotação orçamentária do OP e, principalmente, uma redução do interesse da administração municipal em promover o instrumento e, portanto, uma destituição de suas características mais virtuosas. De certa forma, o processo que se inicia a partir deste momento em Belo Horizonte reflete as complexas dinâmicas políticas nacionais - que resultaram no golpe de 2016 - e a própria fragilidade política à qual experiências populares de democratização e/ou promoção do desenvolvimento territorial estão sujeitas (PORTO, *et al.*, 2022).

Nesse sentido, propõe-se aqui um esforço de observar o desenvolvimento de outras experiências de mediação entre democratização e desenvolvimento ao redor do mundo como forma de identificar possíveis caminhos para a proposição de uma democracia não-liberal adequada aos atuais desafios brasileiros. Assim, apresentaremos, adiante, a experiência do OP de Chengdu, na China, bem como a proposição de “aperfeiçoamento da democracia” na China como um todo, entendido como um processo que se propõe a mediar intensos processos de crescimento econômico e desenvolvimento territorial com formas alternativas de democracia.

Vale ressaltar que, no caso da promoção de OPs, é possível identificar uma inspiração chinesa na experiência brasileira, contudo, não necessariamente a de Belo Horizonte. A escolha do paralelo entre Chengdu e Belo Horizonte se dá, principalmente, por identificarmos nestas duas experiências características inovadoras e potencialmente adequadas aos desafios propostos neste artigo.

3.2. *Planejamento, Coordenação do Desenvolvimento Urbano-Rural Regional e Participação Democrática (China - Chengdu)*

O movimento de aperfeiçoamento da democracia e dos processos de participação social na China tem como peculiaridade ser parte de um processo que inclui a planificação a nível nacional liderada pelo partido comunista e como resposta às principais contradições surgidas em meio ao intenso e acelerado processo de desenvolvimento econômico das últimas décadas. Apesar das altas taxas de crescimento econômico verificadas nesse período, estas se deram junto, e em certo sentido, às custas, do desmantelamento de grande parte dos serviços públicos essenciais, de uma elevação das desigualdades sociais e regionais – principalmente na relação urbano-rural –, além de níveis preocupantes de poluição.

A espiral perversa na direção de uma distribuição de renda cada vez pior ficou praticamente fora de controle; serviços públicos essenciais como saúde (e, em menor grau, educação primária e secundária) foram parcialmente

privatizados e acabaram em estado alarmante, e a poluição atingiu proporções estarrecedoras. (GABRIELLE & SCHETTINO, 2019, p. 215)

Essa situação, além de representar um problema em si do ponto de vista da polarização social e da insustentabilidade ambiental, desenhava “um quadro contraditório capaz de colocar em xeque a legitimidade do regime” (JABBOUR et al, 2020, p. 41) ao acarretar em descontentamentos por parte da população.

Foi nesse contexto que o papel do planejamento foi revigorado, ajustado às novas condições e demandas surgidas no próprio processo de desenvolvimento econômico-social. Se por um lado, em relação aos anos anteriores, conservou-se um planejamento orientado ao mercado e preocupado em garantir a elevação das forças produtivas como necessidade objetiva e estratégica, por outro, alterou-se o foco da reestruturação econômica para o aprimoramento das funções administrativas do governo, por meio da incorporação de novas tecnologias, e provisão de serviços públicos básicos, a fim de promover o bem-estar social e a regulação ambiental.

Na primeira parte da fase pós-maoísta (década de 1990), a tendência foi, sem dúvida, negligenciar a busca destes esforços. No entanto, deve-se notar que a *dimensão social do projeto*, desde então, ganhou de volta o seu lugar e, em resposta a movimentos sociais ativos e poderosos, deve apresentar mais progressos. (AMIN, 2014, p. 289, grifo nosso)

De modo que, desde meados dos anos 2000, vem ocorrendo na China uma espécie de reorientação do papel da *planificação do desenvolvimento* (HEILMANN, 2018) naquela formação econômico-social. O XI Plano Quinquenal, lançado em 2006, e que expressa o nível mais elevado do planejamento a nível nacional, ao explicitar que o “desenvolvimento deve ser desenvolvimento científico” e que este deve ter o homem (ser-humano) como fundamento - “manteremos o *humano como fundamentalidade (...)*” (CONGRESS, 2006) - afirmou a orientação política de tornar o método científico de governança num instrumento de elevação das condições de vida do povo.

Em contraposição aos planos anteriores, consolidou-se a substituição da terminologia e concepção tradicional de “plano imperativo” para se referir aos planos quinquenais, para um mais flexível, o “*plano coordenador*” (HEILMANN, 2018, p. 154). O discurso de ênfase no crescimento e expansão do mercado a todo custo deveria ceder lugar à ideia de edificação de uma sociedade menos polarizada, baseada na *ciência como instrumento de governo*, com foco na coordenação dos principais desequilíbrios e contradições.

Como expressão da concepção de plano coordenador, foi introduzido o slogan programático das Cinco Coordenações Abrangentes⁹ (HEILMANN, 2018), ou Cinco Planejamentos Gerais¹⁰ (CONGRESS, 2006), articulados com as tarefas, delineadas pelo Partido, de promover um desenvolvimento coordenado, controlado, harmonioso e científico.

Segundo o plano, a planificação científica do desenvolvimento deveria se concentrar na coordenação de cinco áreas em específico: (1) entre as áreas urbanas e rurais; (2) entre as regiões mais desenvolvidas e as atrasadas; (3) entre o desenvolvimento econômico e o social; (4) entre o ambiente urbano e natural; e (5) entre o mercado doméstico e o comércio exterior (WU, 2015; HEILMANN, 2018).

Geographical imbalances have seen the adoption of a succession of policies designed initially to promote a more equilibrated model of coordinated national development and more recently a more sustainable and more equitable development path consistent with the more recent emphasis on the goal of harmonious development¹¹. (DUNFORD & BONSHAB, 2013, p. 10)

Isto é, um dos aspectos principais das contradições a serem enfrentadas foi o referente às desigualdades regionais, em especial a desigualdade entre os níveis de desenvolvimento das áreas urbanas e rurais. Por isso a necessidade em promover a *coordenação do desenvolvimento regional e entre as áreas urbanas e rurais* como parte de uma totalidade, com vistas a permitir, simultaneamente, a continuidade dos processos de urbanização e modernização da agricultura, juntamente da diminuição das desigualdades sociais, através da ampliação da oferta de serviços públicos básicos e de investimentos em infraestrutura.

Para esse propósito, três tarefas em especial foram destacadas: (i) o desenvolvimento da indústria e das cidades deveriam dar suporte ao desenvolvimento da agricultura e das aldeias nas zonas rurais; (ii) deveria ser estimulada a criação de novas aldeias socialistas; e (iii) se deveria promover o desenvolvimento de uma urbanização de maior qualidade.

Nesse sentido, duas *inovações político-institucionais*, voltadas à planificação do desenvolvimento urbano-rural, ao aprofundamento da participação democrática e ao combate à pobreza, podem ser destacadas como parte do processo geral de readequação superestrutural da formação econômico-social chinesa ao nível de desenvolvimento das forças produtivas alcançado pelo país recentemente.

De um lado, seguindo uma prática já bastante disseminada na governança chinesa desde o início das políticas de reforma e abertura – por exemplo, com as Zonas Econômicas Especiais (ZEE) – a *seleção de zonas-piloto* para implementação e experimentação de políticas de coordenação do desenvolvimento urbano-rural. De outro, representando um estímulo à participação democrática de base e maior controle social e popular sobre o orçamento, a *criação dos Conselhos em Nível de Aldeia*¹² (CABANNES & MING, 2014), visando a inserção das comunidades rurais e mais pobres na tomada de decisão acerca dos investimentos a serem feitos em seus territórios.

3.2.1. *A coordenação do desenvolvimento urbano-rural de Chengdu e a participação social no orçamento das aldeias*

Este é o caso, por exemplo, do município de Chengdu, localizado na província de Sichuan, na região Oeste da China (ver figura 4). Assim como ocorreu no país como um todo, Chengdu experimentou nos últimos trinta anos um rápido desenvolvimento econômico que, ao mesmo tempo em que trouxe maior prosperidade, contribuiu também para a elevação das desigualdades sociais, notadamente entre o desenvolvimento urbano e o rural.

Foi com base nessa realidade, e inserido no movimento geral de readequação do planejamento e do desenvolvimento chinês, que o governo nacional anunciou no ano de 2007 que Chengdu se tornaria uma *zona-piloto de reforma do desenvolvimento rural e urbano integrado*¹³, vindo a estabelecer, em seguida, a

Comissão para o Desenvolvimento Rural e Urbano Equilibrado de Chengdu¹⁴ (CABANNES & MING, 2014).

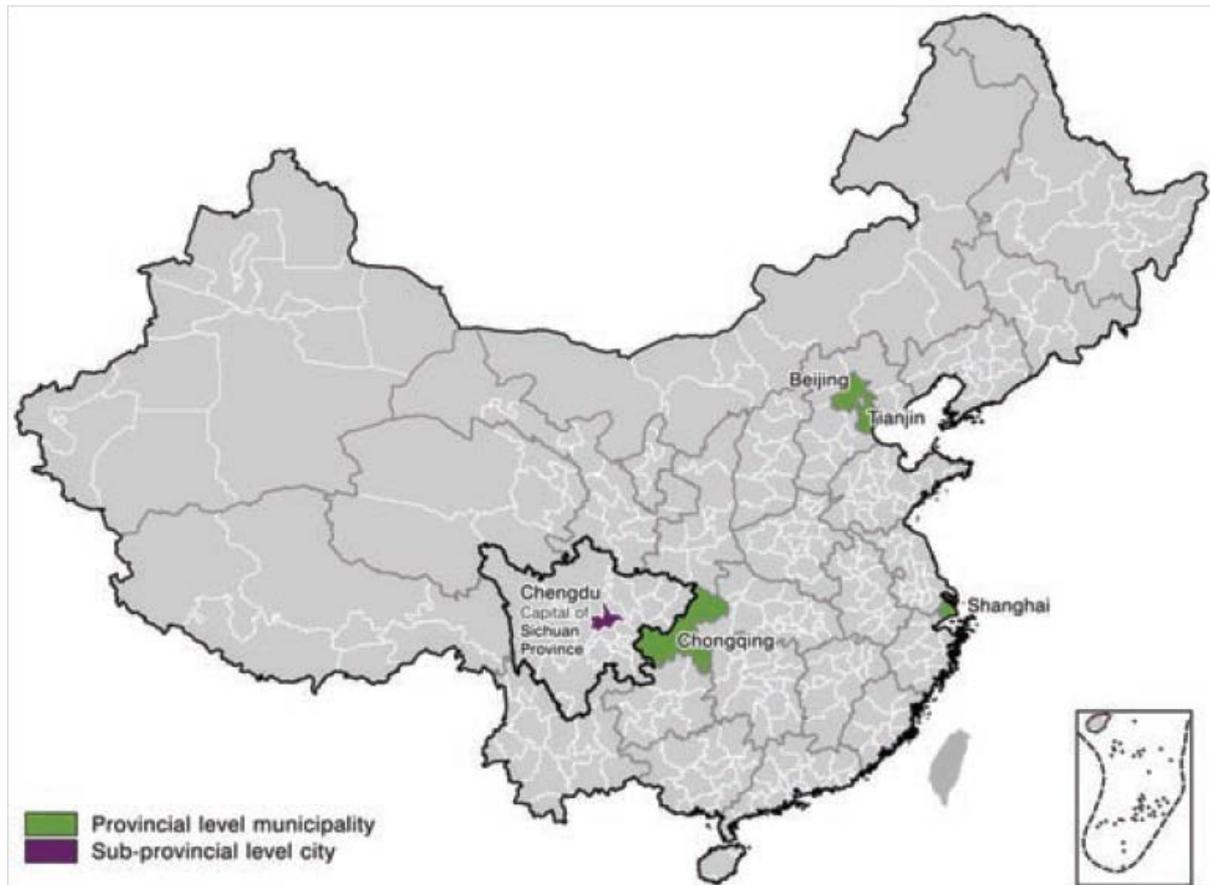


Figura 4. Localização de Chengdu. Fonte: Cabannes & Ming (2014)

“Uma das principais estratégias aplicadas por esta comissão foi a melhoria dos serviços públicos rurais através da Reforma dos Serviços Públicos de Aldeia e da Administração Social Pública¹⁵” (CABBANES & MING, 2014, p. 261) – onde se insere a segunda inovação político-institucional citada acima.

Como meio de garantir a viabilidade e aplicação das políticas de coordenação do desenvolvimento das áreas rurais e urbanas de Chengdu, e como parte de uma reforma democrática de base que tem como objetivo a elevação das condições de vida da população rural, foram criados canais de participação social nas decisões de investimentos e na avaliação dos serviços públicos a serem expandidos. Representados, principalmente, a partir de 2009, pelos Conselhos de Aldeia e pelo Orçamento Participativo.

As part of the pilot reform on integrated and balanced development between rural and urban, Chengdu Municipality developed policies and regulations to empower local villagers to take part in decision-making, monitoring and evaluating village level public services projects. Fundamental to this has been the establishment of a new village level governance mechanism, the village council, to regulate the allocation of village public services funds¹⁶. (CABANNES & MING, 2014, p. 262)

Enquanto o Comitê do Partido Comunista, a nível municipal, elabora e divulga as políticas e regulamentos que envolvem a participação local no orçamento, a Comissão para o Desenvolvimento Rural e Urbano Equilibrado do Município de Chengdu é responsável pelo programa-piloto de desenvolvimento rural-urbano.

Apesar do fato da criação dessas inovações políticas e institucionais terem se dado a partir de decisões de cima para baixo¹⁷, os cidadãos locais participam diretamente das decisões acerca da alocação dos recursos. Isso é feito, por exemplo, através de grupos de discussão compostos por aldeões eleitos, variando conforme o tema ou função, e atuando numa posição intermediária, entre as instituições Estatais e administrativas e os moradores das aldeias em geral.

In addition to their direct involvement, residents/villagers discussion groups, residents/villagers financial groups and residents/villagers monitoring/supervising groups are established, to which local villagers are elected. In other words, these groups are the real governance innovation, as they are the interface between the established administrative and political hierarchy and the citizens, whether they are villagers or urban citizens¹⁸. (CABANNES & MING, 2014, p. 267)

A título de exemplo, entre os anos de 2009 a 2012, mais de 40 mil projetos foram implementados em cerca de 2,3 mil localidades de Chengdu, voltados à superação da desigualdade rural-urbana, e como parte das “mudanças democráticas no nível local através de processos de deliberação e maior autonomia democrática para os moradores da aldeia¹⁹” (CABANNES & MING, 2014, p. 257).

Chengdu's PB has focused on spatial justice and the reduction of rural-urban differences in development and has also succeeded in bringing about large improvements in the day-to-day lives and living conditions of millions of people. But beyond these successes, PB in Chengdu is also producing democratic changes at the local level through its emphasis, unusual in China, on local deliberation on priorities in full collaboration with local authorities. Residents in each community have the power not only to decide on the use of public money but also to control it through community-led mechanisms of monitoring²⁰. (CABANNES & MING, 2014, p. 258)

Embora a participação ao nível de base seja crucial nas decisões do orçamento local, seguindo as orientações e diretrizes do plano geral a nível nacional, os investimentos e projetos executados mantêm seu caráter produtivo, e, por isso, sua preocupação com o desenvolvimento econômico a longo prazo e com a inserção da população rural das aldeias no mercado.

Isso se demonstra na importância e peso dos investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento das áreas rurais. Os projetos de construção de estradas, obras de drenagem, irrigação e abastecimento de água, por exemplo, respondem por mais de 90% do montante total dos financiamentos. O que “representa uma clara inversão de prioridades, de um desenvolvimento centrado no urbano para um desenvolvimento mais equilibrado, com recursos direcionados para as áreas rurais do município²¹” (CABANNES & MING, 2014, p. 260).

In Chengdu, infrastructure for economic development is one of the villagers' central priorities and at the same time is fully accepted by municipal and township authorities. This includes paving roads, which will facilitate the marketing of fresh food and livestock, and the maintenance of water channels

*and riverbanks that are part of the irrigation networks that have underpinned farming in this region for centuries*²². (CABANNES & MING, 2014, p. 273)

De modo que o Orçamento Participativo adotado em Chengdu por meio dos Conselhos de Aldeia, e enquanto parte da coordenação do desenvolvimento rural-urbano, atua em duas frentes. De um lado, investe na infraestrutura que contribui para a elevação da capacidade produtiva agrícola e conseqüentemente da renda dos aldeões. De outro, amplia o acesso a serviços sociais e públicos que melhoram a qualidade de vida da população.

*Participatory Budgeting is a tool that increases the productive infrastructure for agriculture (...) and at the same time increases the quality of life through social projects. It is a facilitating and bonding element between village democratization, security of tenure through land leases and provision of basic services. Taken together, these contribute to reducing the unacceptable gap between urban and rural areas*²³. (CABANNES & MING, 2014, p. 273)

Após um primeiro ciclo de atuação nas vilas rurais, um dos desafios recentes do OP de Chengdu foi a sua expansão em direção ao urbano. Esta iniciativa começa a tomar forma a partir de 2012, com a expansão dos fundos de gestão de serviços públicos para 654 comunidades urbanas, e consolida-se a partir de 2018, quando instituem-se processos participativos na alocação dos recursos de dois fundos do governo municipal de Chengdu: o *Fundo de Apoio a Comunidades* e o *Fundo de Incentivo a Comunidades*²⁴. O primeiro deles mantém a estrutura adotada no OP praticado nas aldeias rurais, integrando-o às comunidades urbanas. Enquanto isso, o segundo opera um sistema de compensação que destina recursos de comunidades menos ativas para aquelas onde a participação e o engajamento cívico são mais latentes (MING; SU; RAY, 2019).

Com a expansão do OP de Chengdu em direção ao urbano, novas complexidades são acrescentadas ao processo. A mais evidente delas diz respeito às diferentes estruturas administrativas entre aldeias rurais - dotadas de certa autonomia - e dos territórios urbanos, onde há uma maior coordenação do desenvolvimento territorial pelo governo local. Outro elemento de destaque são as diferentes demandas mobilizadas pela população entre o rural (onde há uma ênfase em projetos de infraestrutura e geração de renda) e as comunidades urbanas (onde as demandas concentram-se em pequenas intervenções urbanísticas, cultura e serviços urbanos). Além disso, com a incorporação do urbano ao OP, opera-se um grande ganho de escala em termos de abrangência territorial do instrumento, bem como em termos de número de participantes, posicionando o OP de Chengdu como o maior OP da China e possivelmente um dos maiores do mundo (MING; SU; RAY, 2019).

Outro desafio recente incorporado por Chengdu é a digitalização. Diferentemente do OP, a iniciativa de digitalização não parte do poder público, mas sim de uma ONG chamada *Social Equity and Participation Center* (SEaPC), que tem acompanhado os processos participativos na cidade desde o princípio. O *Participation Center* (Centro de Participação) é uma organização não-governamental e sem fins lucrativos com sede em Chengdu, fundada em dezembro de 2011 por Ming Zhuang. O Centro de Participação foi registrado no Departamento de Assuntos Cíveis de Chengdu e participou da avaliação de organização social organizada pela Administração de Assuntos Cíveis de Chengdu em 2014, sendo classificado como

organização social de nível 5A. As atividades atribuídas à organização são: i) realizar diversas atividades sociais e prestar serviços comunitários; ii) aumentar a capacidade de participação de vários sujeitos no processo de desenvolvimento de um novo tipo de urbanização e promover o desenvolvimento sustentável da comunidade; iii) realizar pesquisas, campanhas de sensibilização e intercâmbio acadêmico sobre a governança social, fornecendo informações e recomendações para a tomada de decisões do governo; e iv) construir uma plataforma de serviços de cooperação social e participação justa.

Enquanto isso, as posições de trabalho atuais do Centro de participação consistem em: i) realizar estudos de orçamentos participativos e ações para melhorar a qualidade dos serviços públicos comunitários; ii) construir uma plataforma para integrar os recursos sociais e expandir o caminho para a participação plural da sociedade na governança; iii) educação para os filhos dos trabalhadores migrantes, promovendo o acesso mais equitativo de crianças migrantes a recursos e oportunidades educacionais; e iv) reunir casos internacionais e locais para fornecer aos governos e comunidades ideias, ferramentas e métodos relevantes para a governança e promover práticas²⁵.

A proposta de digitalização do OP, portanto, foi desenvolvida pelo Centro de Participação a partir da criação de um “mini-programa” dentro do aplicativo *WeChat*²⁶ (figuras 5, 6 e 7), plataforma chinesa que reúne diferentes funcionalidades e é amplamente difundida em todo o país. Por meio desta funcionalidade, os cidadãos podem apresentar propostas, votar e acompanhar as suas implementações, de forma que amplia-se potencialmente a abrangência do OP na cidade, bem como sua transparência. A proposta de digitalização do OP - feita pela ONG ao governo local - , a princípio, contou com bastante resistência da administração pública. Contudo, com o início da pandemia, abriram-se as portas para a experimentação de processos participativos em plataformas digitais, tendo sido realizados alguns projetos pilotos (SU, 2021).



Figura 5. Diagrama explicativo da interface da funcionalidade do OP digital de Chengdu. Fonte: blog people Powered. <<https://pt.peoplepowered.org/news-content/china-digital-participatory-budgeting>>. Acesso em: 11/12/2022.



Figura 6. Capturas de tela de vídeos tutoriais sobre o funcionamento do “mini-programa” do OP de Chengdu dentro do WeChat. Fonte: acervo dos autores.



Figura 7. Captura de tela do “mini-programa” do OP de Chengdu no WeChat Fonte: acervo dos autores.

Após relativo sucesso dos testes, a plataforma foi adotada em toda a abrangência do OP de Chengdu, pela primeira vez, em 2022²⁷.

Ambos os processos - de ampliação em direção ao Urbano e de digitalização - são ainda relativamente recentes e pouco explorados na literatura internacional, de forma que é ainda difícil apresentar avaliações a respeito de seus resultados. Contudo, é possível apontar que estas iniciativas representam uma grande complexificação da prática do OP, incorporando diferentes demandas, configurações territoriais, estruturas administrativas e tradições políticas (entre rural e urbano, presencial e digital), bem como alcançando grandes escalas em número de participantes, recursos investidos e abrangência territorial.

Em geral, pode-se afirmar que, ainda que com suas inconsistências e limitações, a prática do OP em Chengdu conforma-se como parte de uma tríade de processos que sintetizam as transformações na dinâmica de desenvolvimento chinês dos últimos anos: democratização, modernização e ampliação dos serviços públicos em direção à maior equidade social e urbano-rural, contando com a incorporação de novas tecnologias como instrumento de coordenação do planejamento urbano-regional.

3.3. *Perspectivas entre as duas experiências*

Assim, é possível traçar algumas comparações entre as duas experiências. A primeira delas diz respeito às escalas: durante o tempo de vigência do OP, a população de Belo Horizonte oscilou entre 2 milhões e 2,5 milhões de habitantes, e o maior número de participantes registrado em uma edição do OP (Regional²⁸) foi de

43.450. Enquanto isso, Chengdu conta com uma população que varia entre 15 e 21 milhões de habitantes, dadas as complexidades da população flutuante entre diferentes localidades. Destes, o OP esteve inicialmente restrito aos cerca de 5 milhões de residentes das 2300 vilas rurais contempladas pelo instrumento até 2012. Com sua expansão para o urbano, o OP passa a abranger virtualmente toda a população adulta de Chengdu, tendo alcançado cerca de 3 milhões de participações em sua versão digital²⁹.

Outra medida de comparação importante diz respeito às estruturas administrativas e divisões territoriais adotadas em cada cidade. A cidade de Chengdu funciona de maneira semelhante ao que concebemos no Brasil e em outros países como uma região metropolitana (ou uma cidade-região), formada por diferentes níveis administrativos internos. O que se conhece como Chengdu abrange uma área de 12.390 km², de forma que sob a mesma administração encontram-se o centro urbano altamente adensado e pequenas aldeias rurais a mais de 100 quilômetros de distância entre si (MING, 2014). Assim, enquanto o governo da cidade se ocupa do planejamento e da coordenação do desenvolvimento em uma escala ampliada, o OP atua nas unidades administrativas autônomas e capilarizadas: as aldeias rurais e comunidades urbanas.

Uma característica marcante deste arranjo é o fato de que cada aldeia ou comunidade contemplada pelo OP conta com uma destinação orçamentária própria para o instrumento, de forma que o processo participativo ocorra de maneira relativamente autônoma em cada território e pouco vinculado a um debate amplo entre diferentes territórios. Assim, afirma-se uma ênfase no potencial de resoluções de conflitos, recuperação de um sentimento cívico e promoção do engajamento a partir da tomada de pequenas decisões coletivas. Esta ênfase reflete o propósito da adoção do OP em Chengdu, motivado por um esforço de “reparação” das desigualdades, distorções e deteriorações da qualidade de vida, do ordenamento territorial, das dinâmicas sociais, dentre outros fatores afetados pelo intenso processo de crescimento econômico e modernização promovidos a partir de 1978 na China.

Enquanto isso, Belo Horizonte está inserida em um arranjo de governança bastante tradicional, no qual, apesar de fazer parte de uma região metropolitana, goza de pouca ou nenhuma integração administrativa com outros entes federativos e tende a concentrar diversas funções sob a administração municipal. Ainda assim, o OP foi promovido na cidade a partir de um esforço de descentralização territorial com foco nas vilas e favelas e/ou territórios periféricos, dando maior autonomia às administrações regionais e capilarizando a coleta de dados e os processos participativos em unidades territoriais menores. Assim, diferentemente do que ocorre em Chengdu, o OP de Belo Horizonte reúne a discussão de prioridades orçamentárias de cada território com outras partes da cidade, seja nas caravanas de prioridades - quando os participantes tomam conhecimento da situação dos empreendimentos concorrentes -, seja nos fóruns de discussão regionais e municipais. Dessa forma, afirma-se uma ênfase no papel da participação popular enquanto processo político-pedagógico, voltado para envolver a população mobilizada ao máximo com os assuntos da prefeitura.

Entretanto, enquanto a integração entre diferentes territórios e níveis administrativos da prefeitura se efetivou com relativo sucesso, a integração desta estrutura municipal com financiamentos e planejamento provenientes de outras

esferas governamentais e dedicados a outras escalas não obteve tanto êxito. Assim, apesar de o OP de Belo Horizonte ter contado com dotações orçamentárias relativamente altas em seu período de vigência³⁰, o salto de pequenas intervenções em direção a intervenções estruturantes representou um ponto de tensão.

Nesse sentido, há um fator específico do OP de Chengdu que pode servir como fonte de inspiração para a transposição deste desafio. Trata-se da possibilidade de “empréstimos”: quando constatada a necessidade de implementação de intervenções estruturantes de maior complexidade e dotação orçamentária, as aldeias ou comunidades participantes do OP de Chengdu podem comprometer parte ou todo o seu orçamento anual com empréstimos concedidos pela *Companhia de Investimentos em Pequenas Cidades de Chengdu*³¹ de até sete vezes o valor destinado pelo OP e pagáveis em até oito anos. Dessa forma, a comunidade ou aldeia pode optar por eleger pequenas intervenções a cada ano ou abrir mão de sua participação nas próximas rodadas para viabilizar intervenções de maior escala. Em geral este instrumento é utilizado para a pavimentação de estradas - o que é bem menos significativo do que as intervenções estruturantes do Programa Vila Viva, praticadas em Belo Horizonte - entretanto, esta inovação administrativa têm mostrado relativo sucesso na vinculação entre o planejamento de curto e médio prazo, na medida em que a obtenção de recursos mais significativos e o acompanhamento do processo de aplicação destes recursos tornam-se parte do processo participativo e uma decisão ativa da comunidade (MING, 2014).

Por fim, vale ressaltar que a experiência de Chengdu é ainda bastante nova e está em processo de constante evolução e transformação. Tanto a sua expansão em direção ao urbano, quanto a sua digitalização são fatores ainda pouco explorados na literatura internacional e merecem bastante atenção em seus futuros desdobramentos. Ao que tudo indica, o OP de Chengdu caminha para uma maior abrangência, maior complexidade dos processos participativos, maior dotação orçamentária e promoção de intervenções mais significativas em termos de desenvolvimento territorial. Certamente, a observação dos rumos tomados pelo instrumento chinês a partir de agora é de grande interesse para o vislumbre de uma renovação dos processos participativos brasileiros.

4. Considerações finais

Assim, à luz das análises aqui apresentadas, acredita-se ser possível apontar algumas reflexões a respeito do caráter democrático (e democratizante) e do potencial da promoção do desenvolvimento de cada uma das experiências.

Parece bastante evidente que o OP de Belo Horizonte - no período em que esteve colocado como prioridade da administração municipal - operou como um meio de radicalização democrática e, simultaneamente, promoção do desenvolvimento territorial de áreas vulneráveis e pouco servidas pelo poder público. Por emergir em um contexto de subdesenvolvimento, ampliação do neoliberalismo e baixa intensidade democrática, a aplicação do instrumento exigiu uma compreensão ampliada do processo político municipal por parte de seus participantes, de forma que, quanto mais informados sobre os trâmites da máquina pública, mais integrados aos processos administrativos e à administração municipal progressista estivessem os movimentos populares e grupos sociais vulneráveis, maior seria o potencial de sucesso do instrumento. Entretanto, esta dinâmica produz uma forte dependência de

um executivo municipal progressista e favorável ao OP para que esta iniciativa tenha êxito. Em outras palavras, na medida em que um OP com características democratizantes e com a inversão de prioridades como objetivo deixa de ser uma “bandeira” da administração municipal, um afastamento da prefeitura e, conseqüentemente, do OP e suas estruturas em relação às lideranças e movimentos populares se opera com muita rapidez e a descaracterização do instrumento se efetiva.

Além disso, é importante ressaltar a limitação que o OP belo-horizontino demonstrou quando confrontado com um ganho de escala, o que muito possivelmente se relaciona com as próprias complexidades do processo político brasileiro. Ou seja: há uma dificuldade de se articular uma iniciativa de radicalização democrática (e os movimentos e participantes envolvidos) com estruturas produtivas mais amplas, muitas vezes dominadas por grupos econômicos tradicionais e consolidados e, portanto, dotadas de grandes implicações políticas.

Por outro lado, o processo chinês emerge em meio a um contexto de intenso crescimento econômico e desenvolvimento territorial (relativamente concentrado) e em uma situação política peculiar, na qual o Estado e o partido comunista controlam virtualmente todo o processo. Assim, o OP surge neste contexto como uma forma de reparar os desgastes e desigualdades produzidos neste percurso, tanto em termos do desequilíbrio entre rural e urbano, quanto em termos de reparação do sentido cívico e participativo, característico das aldeias rurais e pequenas comunidades chinesas. Entretanto, a aplicação do instrumento não perde de vista uma coordenação superior do desenvolvimento por parte do Estado e do partido, de forma que os processos participativos são localizados e relativamente “individualizados” em cada uma das pequenas unidades territoriais. Além disso, apesar da relativa autonomia concedida aos “conselhos de aldeia” (onde ocorre a participação popular), estes são sempre acompanhados pela existência das células locais do partido comunista, pelos comitês de aldeia, dentre outras tipologias políticas chinesas que garantem a capilaridade da agenda política do governo central e uma subordinação das dinâmicas políticas locais em relação a um projeto de desenvolvimento nacional.

Ademais, acredita-se que a experiência de Chengdu representa um campo fértil para futuras investigações, potencialmente enriquecedoras para uma eventual retomada da democracia participativa no Brasil e em Belo Horizonte, tendo em vista os renovados desafios apresentados na conjuntura atual. Apesar da enorme distinção entre os contextos brasileiro e chinês, acredita-se que as questões que estão sendo enfrentadas pelo OP de Chengdu para a promoção de um desenvolvimento equilibrado e, sobretudo, para a promoção de estruturas democráticas e participativas em um contexto alheio aos ditames da democracia liberal, podem representar grandes referências para novas experimentações no Brasil.

Assim, da mesma forma em que os chineses se inspiraram nos procedimentos brasileiros do OP para a proposição de um instrumento fortemente dedicado à inversão de prioridades, acredita-se ser possível e desejável que nos apropriemos, no Brasil, das experimentações chinesas enquanto fonte de inspiração para a promoção de um processo de desenvolvimento nacional equitativo, inclusivo e verdadeiramente democrático - ou seja: que não apenas reproduza categorias e indicadores de democracia internacionalmente determinados por forças

hegemônicas, mas sim que reflita verdadeiramente as especificidades brasileiras e seja capaz de atender os desafios impostos ao país.

5. Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), assim como da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) - Código de Financiamento 001. Agradecemos às agências pelo apoio imprescindível.

6. Referências

ANANIAS, Patrus Democracia Participativa e soberania popular. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH**: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 22-29.

ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós-**: Revista do Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da fauusp, São Paulo, nº 20, p. 60- 74, dez. 2006

ARANTES, Pedro Fiori. **Da (Anti)Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades**. Correio da Cidadania, 08/Nov/2013 (http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9047%3Asubmanchete091113&catid=72%3Aimagens-rolantes&).

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. **Trajatória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da frente BH popular 1993 / 1996**. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, Instituto de Geociências da UFMG, 2005.

BRAGANÇA, Luciana. A experiência dos Planos Globais Específicos (PGEs). In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH**: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 87-96

CABANNES, Yves; MING, Zhuang. Participatory budgeting at scale and bridging the rural- urban divide in Chengdu. **Environment and Urbanization**, v. 26, n. 1, p. 257-275, 2014.

CABANNES, Yves; LIPIETZ, Barbara. Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. **Environment and Urbanization**, v. 30, n. 1, p. 67-84, 2018.

CANETTIERI, Thiago; PAOLINELLI, Marina S.; VELLOSO, Rita de C. L. Pesquisar a cidade a partir das insurgências. In: **Revista Políticas Públicas & Cidades**, vol. 9, | núm. 3 | julho/setembro | 2020, p. 1 – 12

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**. Movimentos sociais na era da Internet. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CONGRESS, China's National People's. **Guidelines of the Eleventh Five-Year Plan for National Economic and Social Development**. Disponível em: <https://policy.asiapacificenergy.org/node/115>. Acesso em: 3 de novembro de 2022.

COSTA, Robson. O Op sob o olhar da Pedreira Prado Lopes. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH**: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p.182-186.

DAGNINO, Evelina. (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo:Paz e Terra, 2002

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**: Revista de Sociologia Política, Florianópolis, n. 5, p. 139- 164, out. 2004.

FORMOSO, Lúcia M. L. **Tem uma Vila no meio do caminho**: análise da formulação da política de reassentamento para a Vila São José. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Gestão de Cidades, linha de pesquisa Trabalho e Cidade da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.

GABRIELE, Alberto. & SCHETTINO, Franchesco. Socialismo de Mercado como uma distinta Formação Econômico-Social interna ao Moderno Modo de Produção. In: JABBOUR, Elias. **China**, Socialismo e Desenvolvimento, sete décadas depois. Posfácio. 1ª ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2019.

GOHN, Maria da Glória. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo**. 2. ed. São Paulo: Editora Vozes, 2014

GOHN, Maria da G. **Participação e democracia no Brasil**: Da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Editora Vozes, Petrópolis, 2019.

HEILMANN, Sebastian. **Red Swan**: How Unorthodox Policy-Making Facilitated China's Rise. 1. ed. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Press, 2018. 267p.

JABBOUR, Elias; DANTAS, Alexis; ESPÍNDOLA, Carlos e VELLOZO, Júlio. A (Nova) Economia do Projeto: o conceito e suas novas determinações na China de hoje. **Geosul**, Florianópolis, v. 35, n. 77, p. 17-48, dez. 2020.

LIAO, Rita. Don't panic — this isn't Tencent's first tie-up with a state-owned firm. **TechCrunch**. [on-line] 2022 Disponível em: <<https://techcrunch.com/2022/11/02/tencent-state-carrier-china-unicom/>> Acesso em: 16 de dezembro de 2022.

MAGALHÃES, Felipe N.C. The Southern Urban Political in Transcalar Perspective: A View from the Squatter Movements of Belo Horizonte. In: ENRIGHT, T.; ROSSI, U. (Orgs.) **The Urban Political**. Ambivalent Spaces of Late Neoliberalism. Toronto: Turim: Palgrave Macmillan. 2018 pp.229-246

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido!. In: MARICATO, Ermínia et al.. **Cidades Rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Carta Maior, 2013, p. 19 - 26.

MEDEIROS, Carlos Henrique. O Orçamento Participativo e a política habitacional em Belo Horizonte. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH**: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 76-84.

MELO, Izabel Dias de Oliveira. Vila Viva: desentendimentos. **PISEAGRAMA**, Belo Horizonte, número 04, 2011 p. 14 - 16

MING, Zhuang. Participatory Budgeting, Rural Public Services and Pilot Local Democracy Reform. **Field Actions Science Reports**. [Online] 11. 2014

MING, Zhuang; SU, Yun Woo; RAY, Liu. Large-Scale Participatory Budgeting in Chengdu (China). **Participedia**. [Online]. 2019.

Disponível em: <<https://participedia.net/case/5969>>. Acesso em: 13/12/2022.

MOREIRA, Jairo. A participação das lideranças comunitárias nos PGEs. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 97-102.

MOURA, Paula; SOUZA, Gisela Barcellos de. Percursos e revezes na construção de um instrumento inovador para políticas públicas: o IQVU-BH. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.II**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 47-78

NOBRE, Maíra R. **LEVANTES URBANOS: O ciclo de lutas pós crise do capitalismo de 2008**. Dissertação de Mestrado defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. 2019.

OLIVEIRA, S. et al. Territórios, movimentos populares e universidade: entrelaçando ensino, pesquisa e extensão na Pedreira Prado Lopes. **Indisciplinar**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 60–89, 2019.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 22, nº 2, p. 219- 249, ago. 2016.

OLIVEIRA, Fabrício Leal; SÁNCHEZ, Fernanda; VAINER, Carlos. PLANEJAMENTO CONFLITUAL NA CIDADE OLÍMPICA. A EXPERIÊNCIA DA VILA AUTÓDROMO, RÍO DE JANEIRO. **Revista Crítica Urbana** Vol. III. Núm. 14. Coruña. Setembro 2020.

PORTO, Henrique Dias; RENA, Natacha. Terceiro setor: governança e participação na administração urbana. in RENA, Natacha; FREITAS, Daniel; BRANDÃO, Marcela; SÁ, Ana Isabel Anastasia (org.). **II Seminário de urbanismo biopolítico**. 1. ed. Belo Horizonte: Associação Imagem Comunitária, 2019.

PORTO, Henrique D.; SOUZA, Gisela B.; NOBRE, Maíra R. Entre a Igreja Católica e o Terceiro Setor: relações transescalares e a atuação da AVSI em Belo Horizonte. **Indisciplinar**, 6(1), 2020, 394–427

PORTO, Henrique Dias. **A multidão na cidade: insurgências, participação e soberania popular**. Monografia de conclusão de curso apresentada ao curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2022.

PORTO, Henrique Dias *et al.* O OP no debate político municipal. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.II**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 25-34.

RANDOLPH, Rainer. A nova perspectiva do planejamento subversivo e suas (possíveis) implicações para a formação do planejador urbano e regional – o caso brasileiro. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona. Vol. XII, núm. 270 (98), 2008.

RANDOLPH, Rainer. Subversão e planejamento como “práxis”: uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade. In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna. **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: ANPUR; SBPC; Letra Capital, 2014.

RANDOLPH, Rainer. Uma trajetória do planejamento colaborativo ao subversivo. In: **Planejamento territorial: reflexões críticas e perspectivas**, volume I. São Paulo: Editora Max Limonad, 2021. pp.90-113.

RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022.

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas; as revoltas de junho e suas interpretações. In MARICATO, Ermínia et al.(org.) **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Carta Maior, 2013, p. 7 - 12.

SÁ, Ana Isabel Junho Anastasia de. **Orçamentos Participativos, Cidadania e Geoinformação: potencialidades e diretrizes metodológicas a partir da experiência de Belo Horizonte**. Tese de doutorado apresentada ao programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2021.

SAMPAIO, Rafael. Auge, Queda e lições do OPD de Belo Horizonte. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 123-135.

SANTOS, Boaventura. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016

SILBERSCHNEIDER, Wieland. A Concepção Política do Orçamento Participativo. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 58-68

SOUZA, Edneia Aparecida de. O Orçamento Participativo e os Movimentos pela Moradia. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 103-120.

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

SU, Yun Woo. Participation with Chinese Characteristics: WeChat Participatory Budgeting in Chengdu, [Online]. **Participatory and Deliberative Democracy**, 2021. Disponível em: <<https://deliberativehub.wordpress.com/2021/07/26/participation-with-chinese-characteristics-wechat-participatory-budgeting-in-chengdu/>>. Acesso em: 13/12/22.

VAINER, Carlos. **PLANEJAMENTO CONFLITUAL: UMA UTOPIA EXPERIMENTAL**. Apresentação no Encontro sobre Experiências de Planejamento Urbano em Contexto de Conflito. NEPLAC/ETERN/IPPUR, Rio de Janeiro, 2014.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. [mimeo]. 2005 [http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO DO PLANO%20DIRETOR.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO%20DO%20PLANO%20DIRETOR.pdf)

WU, Fulong. **Planning for growth: urban and regional planning in China**. New York: Routledge, 2015.

7. Notas de fim

1. Os acordos de Plaza de 1985 são um exemplo claro de um país que amiúde defende valores de “livre-mercado” impôs ao Japão humilhantes acordos que encetavam a obrigação de valorizar sua taxa de câmbio e aceitar tarifas de importações de seus produtos ao mercado estadunidense.
2. Para uma descrição mais detalhada do OP Habitação, ver Bedê (2005), Medeiros (2022) e Souza (2022).
3. O OP Cidade teve duração muito curta e não chegou, de fato, a se efetivar na implementação de políticas públicas. Entretanto, faltam estudos a respeito da proposta.
4. Para uma descrição mais detalhada do OP Criança e Adolescente, ver: <https://oidp.net/pt/practice.php?id=1129>. Acesso em: 13/12/22.
5. Para uma descrição mais detalhada do OP Digital, ver Sá (2021) e Sampaio (2022).
6. Para uma explicação mais detalhada da concepção do IQVU, ver Moura e Souza (2022).
7. Este cálculo era ainda ponderado pela população de cada Unidade de Planejamento.
8. *“Development must be scientific development. We shall keep human as fundamentality (...).”*
9. *“Five Comprehensive Coordination”*.
10. *“Five Overall Planning”*.
11. Os desequilíbrios geográficos levaram à adoção de uma sucessão de políticas destinadas inicialmente a promover um modelo mais equilibrado de desenvolvimento nacional coordenado e, mais recentemente, uma via de desenvolvimento mais sustentável e equitativa, consistente com a ênfase mais recente no objetivo do desenvolvimento harmonioso.
12. *Village Councils*.
13. *Pilot reform area of integrated and balanced rural and urban development*.
14. *Commission for Balanced Rural and Urban Development in Chengdu*.
15. *“One of the major strategies applied by this commission was the improvement of rural public services through the Village Public Services and Public Social Administration Reform.”*
16. *“Como parte da reforma piloto sobre desenvolvimento integrado e equilibrado entre rural e urbano, o município de Chengdu desenvolveu políticas e regulamentos para capacitar os moradores locais a participar da tomada de decisões, monitoramento e avaliação de projetos de serviços públicos em nível de aldeia. Fundamental para isso foi o estabelecimento de um novo mecanismo de governança em nível de aldeia, o conselho de aldeia, para regular a alocação de fundos de serviços públicos da aldeia.”*
17. *Top-down*.
18. *“Além de seu envolvimento direto, são estabelecidos grupos de discussão de residentes/aldeões, grupos financeiros de residentes/aldeões e grupos de monitoramento/supervisão de residentes/aldeões, para os quais os moradores locais são eleitos. Em outras palavras, esses grupos são a verdadeira inovação da governança, pois são a interface entre a hierarquia administrativa e política estabelecida e os cidadãos, sejam eles aldeões ou cidadãos urbanos.”*
19. *“democratic changes at the local level through processes of deliberation and greater democratic autonomy for village residents”*.
20. *“O OP de Chengdu concentrou-se na justiça espacial e na redução das diferenças rural-urbanas no desenvolvimento e também conseguiu trazer grandes melhorias no dia-a-dia e nas condições de vida de milhões de pessoas. Mas além desses sucessos, o OP em Chengdu também está produzindo mudanças democráticas no nível local por meio de sua ênfase, incomum na China, na deliberação local sobre prioridades em total colaboração com as autoridades locais. Os moradores de cada comunidade têm o poder não apenas de decidir sobre o uso do dinheiro público, mas também de controlá-lo por meio de mecanismos de monitoramento liderados pela comunidade.”*
21. *“represents a clear inversion of priorities from an urban-centred development to more balanced development, with resources directed towards rural areas of the municipality.”*
22. *“Em Chengdu, a infraestrutura para o desenvolvimento econômico é uma das prioridades centrais dos moradores e, ao mesmo tempo, é totalmente aceita pelas autoridades municipais e distritais. Isto inclui a pavimentação de estradas, que facilitará a comercialização de alimentos frescos e gado, e a manutenção de canais de água e margens de rios que fazem parte das redes de irrigação que sustentam a agricultura nesta região há séculos.”*

23. “O Orçamento Participativo é uma ferramenta que aumenta a infraestrutura produtiva para a agricultura (...) e ao mesmo tempo aumenta a qualidade de vida por meio de projetos sociais. É um elemento facilitador e de ligação entre a democratização das aldeias, a segurança da posse através do arrendamento de terras e a prestação de serviços básicos. Tomados em conjunto, estes contribuem para reduzir o fosso inaceitável entre áreas urbanas e rurais.”
24. *Community Support Funds* e *Community Incentive Funds*.
25. Ver mais em: <<http://www.participation.cn/>> e <<https://projects.propublica.org/nonprofits/organizations/131684331/202023189349104072/IRS990PF>>. Acesso em: 22/12/2022.
26. WeChat, ou Weixin na China, é um aplicativo de mídia social lançado pela Tencent (<https://www.tencent.com/en-us/about.html>) em 2011. O aplicativo começou como um serviço de mensagens e rede social semelhante ao Facebook ou WhatsApp. Com investimentos do Estado chinês ele se tornou uma plataforma aberta introduzindo mini-programas que o tornaram um "super aplicativo" indispensável entre seus usuários predominantemente chineses. O WeChat tem 1,3 bilhão de usuários ativos mensais, sendo 811 milhões de usuários na China, representando 57,9% da população chinesa. De acordo com dados oficiais do WeChat, em janeiro de 2022 a plataforma ultrapassou 1 milhão de mini-programas desenvolvidos por mais de 3 milhões de colaboradores. Atualmente mais de 450 milhões usuários do WeChat usam ativamente os mini-programas para serviços cotidianos tais como compras on-line, serviços de delivery de comida, bilhetagem de sistemas de transporte público, viagens de turismo, lazer, pagamentos, entre outros. Como serviço de carteira digital, o WeChat Pay teve um avanço notável também. Quase 45% dos usuários preferem usar o WeChat Pay em vez de carregar dinheiro. O WeChat é a plataforma mais utilizada na China, mas não é a única.
27. Informações disponíveis no artigo “Na China, a plataforma dos meios de comunicação social populares é aproveitada para aumentar a participação”, da plataforma People Powered. Disponível em: <<https://pt.peoplepowered.org/news-content/china-digital-participatory-budgeting>>. Acesso em: 11/12/2022.
28. O OP Digital de Belo Horizonte chegou a ter mais de 170 mil participantes em sua primeira edição, porém, esse número decaiu rapidamente nas edições seguintes devido a algumas inconsistências nos processos participativos.
29. Informações disponíveis no artigo “Na China, a plataforma dos meios de comunicação social populares é aproveitada para aumentar a participação”, da plataforma People Powered. Disponível em: <<https://pt.peoplepowered.org/news-content/china-digital-participatory-budgeting>>. Acesso em: 11/12/2022.
30. Em seu auge, o OP de Belo Horizonte chegou a receber mais de 150 milhões de reais anuais no orçamento aprovado na LOA (o que não necessariamente se refletia no orçamento empenhado, fato que teve grande influência na formação de um passivo de obras eleitas no OP mas não concluídas [PORTO *et al.*, 2022]). Segundo Su (2021), o OP de Chengdu recebe cerca de 232 milhões de dólares anuais, o que representa um valor muito superior ao praticado no auge da experiência belo-horizontina, em termos absolutos, mas menor quando ponderado pelo tamanho da população de cada cidade. Momentaneamente, optamos por não nos dedicarmos a uma análise comparativa da dotação orçamentária de cada uma das duas experiências, uma vez que, por um lado, a rápida transformação do instrumento chinês dificulta uma compreensão analítica dos valores praticados e, por outro, a paralisação do OP de Belo Horizonte em meados da década passada dificulta uma ponderação dos valores pelo câmbio e inflação acumulados no período decorrido. Com o aprofundamento das pesquisas iniciadas neste artigo, pretendemos nos dedicar à questão propriamente orçamentária em publicações subsequentes.
31. Chengdu Small Town Investment Company