

**Democratização dos Procedimentos Participativos:  
Análise Comparada do Orçamento Participativo  
(OP) em Porto Alegre, Brasil e da Assembleia  
Municipal do Poder Popular (AMPP) em Cárdenas,  
Cuba**

Recebido: 30-10-2017  
Aprovado: 02-04-2018

Hans Carrillo Guach<sup>1</sup>  
Camilo Negri<sup>2</sup>

## **Apresentação**

A abertura à diversificação de vias de empoderamento da cidadania diante dos assuntos públicos é uma das consequências da democratização, que se configura como tendência em muitas democracias modernas (Dahl, 2005), especialmente, na América Latina. Não obstante à proliferação de estratégias que procuram aprofundar e inovar as atuais democracias, ainda são evidentes as limitações do funcionamento e da cultura política relacionadas com os modelos democráticos, apesar dos variados resultados positivos. Desta forma, dificilmente as experiências conseguem contornar a insatisfação social em relação à justiça social, à eficácia da gestão governamental, à participação cidadã nas decisões sobre os assuntos públicos, ao controle dos atores políticos, à inclusão política, dentre outras temáticas (Dagnino, et al., 2006; Przeworski, 2010; Latinobarómetro, 2015).

A realidade democrática, constituída por acertos e desacertos, concertos e desconcertos e delimitada por fatores materiais e subjetivos é, atualmente, um dos objetos mais recorrentes nas agendas de pesquisas sobre América Latina. Nesse sentido, estudos sobre autoritarismos e transições democráticas, dinâmicas da sociedade civil, consolidação democrática, qualidade das democracias, governabilidade, cidadania e democratização, figuram dentre os principais a indicar uma orientação das preocupações sobre o processo na região (O'Donnell e Schmitter 1991; Mainwaring & Shugart, 1997; Rosenmann, 2001;

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Sociologia pela Universidade da Havana (2008). É Mestre em Sociologia pela Universidade da Havana (2012) e Doutor em Ciências Sociais com ênfase em Estudos Comparados sobre as Américas, no Departamento de Estudos Latinoamericanos (ELA) da Universidade de Brasília (UnB), Brasil. Desempenha-se como professor no Departamento de Estudos socioculturais na Universidade de Matanzas ?Camilo Cienfuegos? (Cuba) e como integrante do projeto municipal de Pesquisa Multidisciplinar em Desenvolvimento Comunitário, no Departamento de Marxismo da Universidade de Matanzas. Email: hancarrilloguach@gmail.com

<sup>2</sup> É Professor Adjunto e Chefe do Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília (UnB). Mestre e Doutor em Ciências Sociais- Estudos Comparados sobre as Américas (CEPPAC, UnB - 2005, 2009). Atua no Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas (PPG-ECsA). Pesquisa, principalmente, nos seguintes temas: esquerdas, democracia e ideologia na América Latina em perspectiva comparada. Email: camilo@unb.br

Hopenhayn, 2001; Morlino, 2004/2009; Grammont, 2006; Dagnino, et al., 2006; Levine e Molina, 2007; Ansaldi, 2007; Puig, 2009; Lissidini, 2011; Cheresky, 2012; Acosta, 2014; Lissidini, et al., 2014; Lucca e Pinillos, 2015; Bazzi, 2015; Geary et al., 2015; Casanova, 2016; Filmus, 2016; Acosta, Giordano e Soler, 2016, entre outros).

Apesar da diversidade de pesquisas sobre as democracias latino-americanas e de sua recorrente crítica à representação política, em termos gnosiológicos ainda persistem algumas lacunas que precisam ser preenchidas, com o propósito de aprimorar os conhecimentos sobre as realidades democráticas. A ausência de investigações sobre contextos subnacionais, por exemplo, apesar das vantagens deste nível da organização social para o desenvolvimento de processos importantes vinculados à democratização: favorecimento da legitimidade das decisões; sinergia entre governos e sociedade civil que beneficiem a flexibilidade, adaptabilidade e as capacidades de gestão territorial; transformações sociais consequentes com os interesses e as necessidades dos cidadãos, entre outros.

Outra lacuna está relacionada com a sub-representação de estudos sobre os mecanismos a partir dos quais se sustentam os atuais processos democráticos no nível mencionado (Behrend, 2012). Principalmente, as análises sobre as dinâmicas desses mecanismos e seus resultados na democratização das decisões dos assuntos públicos, até agora pouco desenvolvidas apesar da sua importância para o desenvolvimento eficiente da democratização. Para autores como Lissidini, et al (2014), esses mecanismos, chamados de mecanismos de democracia direta, são pilares que fundamentam as interações entre o Estado e a sociedade civil diante dos processos decisórios. Desse modo, eles resultam em meios para o exercício de cidadania, materializando oportunidades e capacidades para incidir na construção da realidade social nas suas diversas dimensões.

Outra importante lacuna é a dos países abordados na maioria das pesquisas. As comparações entre países como Cuba e Brasil, com sistemas políticos distintos, não são habituais e Cuba, marcada por um sistema de Partido único, dificilmente figura nas análises sobre democracia.

Considerando a importância de ampliar o conhecimento sobre experiências democráticas sub-representadas nas análises comparativas na América Latina, o presente trabalho aborda as contribuições do OP de Porto Alegre, experiência modelo amplamente conhecida, e da AMPP de Cárdenas, ausente na literatura científica, para a democratização das decisões sobre assuntos públicos. Consequentemente, para desenvolver as análises pertinentes em função do tema delimitado, assume-se como objetivo geral: comparar o funcionamento do OP em Porto Alegre e da AMPP em Cárdenas, sobre as bases das suas

contribuições para democratizar e o estabelecer procedimentos que sustentam os processos participativos no território local.

O artigo utiliza dois conjuntos de dados qualitativos para realizar uma comparação sincrônica (Morlino, 1994) orientada por casos diferentes (Bendix, 1963). Seguindo a proposta de Ragin (1987), a comparação enfatiza as variações existentes entre o OP e AMPP, no que tange a maneira com que as duas experiências analisadas contribuem ou não para a democratização das decisões sobre os assuntos públicos.

O primeiro conjunto de dados é composto por entrevistas semiestruturadas com cidadãos e especialistas nas temáticas em ambos dois países. É a principal fonte de dados do presente artigo. Oferece uma aproximação às experiências, ideias, conhecimentos, percepções, significados, avaliações e sentimentos construídos pelos cidadãos. Os entrevistados foram escolhidos de forma não aleatória, considerando critérios como: disponibilidade para cooperar com a pesquisa, cargo ocupado no governo e cargo relacionado com o OP ou AMPP e anos de experiência no cargo (um ano ou mais). Nesse sentido, os entrevistados em Porto Alegre foram: Vice-prefeitos de Porto Alegre, Gestores dos CARs (Centros Administrativos Regionais), Delegados e Conselheiros do OP e habitantes. Por outro lado, em Cárdenas, se entrevistaram: Delegados de circunscrição (Dc), Presidentes de Conselhos Populares (Pcp) e habitantes<sup>3</sup>. Foram entrevistados ainda, quatro especialistas selecionados por critérios como: destacada trajetória acadêmica relacionada com os processos estudados e disponibilidade para cooperar com a pesquisa. No total, foram realizadas 24 entrevistas. O objetivo das mesmas foi contrastar as informações recolhidas, assim como validá-las, refutá-las e/ou aprofundá-las.

O segundo conjunto de dados é composto por documentos normativos dos dois mecanismos (resoluções constitucionais, manuais de procedimentos e documentos legislativos em geral). A análise documental permitiu identificar como as capacidades democratizadoras dos cidadãos diante dos assuntos públicos se refletem nos registros oficiais.

O presente trabalho se inicia com breve reflexão sobre o conceito de democratização, objeto teórico principal do artigo. Assim, não se realiza um debate sobre democracia participativa, mas sobre as capacidades do OP e da AMPP para democratizar a configuração e o estabelecimento de procedimentos para favorecer o debate público e a tomada de decisões nos respectivos municípios, debate que é desenvolvido na sessão seguinte. Nesta seção, faz-se referências às principais semelhanças e diferenças entre as experiências.

---

<sup>3</sup> Não foi possível entrevistar a atores do governo.

Por último, é necessário destacar que as informações mostradas a seguir pretendem ser o início de uma agenda de investigação que busca entender os processos democráticos e, especialmente, as condições de desdemocratização na América Latina.

### **Alguns Apontamentos sobre a Democratização**

O conceito de democratização tem uma notável inter-relação com as noções sobre democracia (Pateman, 1970; Bobbio, 1986; Held, 1987; Sartori, 1994; Dahl, 2001/2005; Elster, 2001; Habermas, 2005), embora adquira diferentes conotações teóricas e conceituais, segundo a variedade de autores. Uma das conotações que tem adquirido esse conceito está ligada ao fenômeno da transição de formas organizativas da sociedade. Particularmente, quando se refere à transição desde governos denominados não democráticos (ou com limitações em termos democráticos) para governos democráticos (Huntington, 1994; King, Lieberman, Ritter and Whitehead, 2009; Whitehead, 2011; Behrend, 2012).

Outras conotações, porém, surgem como resultado de percepções mais claras sobre a importância da construção democrática diante de uma realidade marcada por desigualdades sociais, problemas ambientais, pobreza e ainda acompanhada de práticas e estilos políticos contraproducentes para uma democracia imaginada (PNUD, 1994). Essa visualização assentou as bases de novos horizontes analíticos e conceituais, que despontam nos anos 90, submergida conseqüentemente numa extenuação do entusiasmo pela democracia surgida do derrocamento das anteriores ditaduras na América Latina.

Relacionados com essas visualizações, muitos desses novos horizontes estiveram comprometidos em diferentes tentativas de reajustes teóricos e conceituais, centradas em objetivos concretos. Dentre esses objetivos estava, especialmente, originar novas categorias analíticas que aumentassem as capacidades para apreender as lógicas dos processos democráticos e as suas limitações, assim como as contradições entre as democracias imaginadas e existentes, depois das suas instaurações.

Categorias como democratização<sup>4</sup> são desenvolvidas nos marcos das tentativas por suscitar categorias analíticas que facilitassem uma compreensão mais aprofundada das complexidades dos processos democráticos. A maneira peculiar com que se pretende entender as realidades democráticas, através da categoria democratização, caracteriza-se por dois elementos fundamentais. O primeiro deles é assumir esse conceito como um processo que, transcendendo os aspectos comuns ligados aos regimes políticos, não está isento de

---

<sup>4</sup> Sem esquecer que também se podem enquadrar nesse contexto os conceitos de: Qualidade da democracia e Consolidação democrática (Dagnino, et al., 2006; Levine e Molina, 2007; Xavier e Avila, 2016).

contradições e retrocessos (Vargas-Cullell, 2011, Iazzetta, 2013a/2013b ). O segundo é a ideia de entender a democracia não como um estado final predeterminado, e sim como um processo de longuíssimo prazo, com final sempre em aberto e que modifica constantemente as relações entre o Estado e a sociedade civil, assim como o equilíbrio entre as forças políticas e os poderes fáticos (Whitehead, 2002)<sup>5</sup>.

Em total concordância com os anteriores argumentos, autores como O'Donnell e Schmitter (1991) tinham reconhecido também que o conceito em questão resulta mais adequado para analisar as práticas políticas e os processos democráticos. De esse modo e concordando com o reconhecimento de contradições nas democracias contemporâneas, alegam que essa melhor posição analítica da democratização se sustenta em que ela não tem como base conceitual e empírica a conquista definitiva de direitos democráticos e, além, é suscetível de sofrer retrocessos.

No relativo a esse retrocesso, ele é considerado como um estado das experiências empíricas das democracias, não reconhecido usualmente pelas teorias tradicionais sobre o conceito de democracia. Para autores como Tilly (2010), o citado retrocesso, chamado de “dês-democratização”, é concebido como uma queda no âmbito das capacidades para que os cidadãos incidam nas decisões políticas: “*la democratización es un proceso dinámico que siempre permanece incompleto y corre permanentemente el riesgo de inversión, de desdemocratización*” (Tilly, 2010: 29).

De acordo com Tilly (2010), existem duas diferenças entre democracia e democratização. Os graus da democracia dependem da medida em que o Estado age em conformidade com as demandas dos cidadãos. Enquanto que, a democratização e seu reverso (a *desdemocratização*), podem-se avaliar a partir do aumento ou da diminuição de dita conformidade. Dito isso, para Tilly, os processos de democratização e a medição dos graus de empoderamento prático dos cidadãos nos processos decisórios (como base desse conceito), se sustentam no papel do Estado, como órgão encarregado de consultar aos cidadãos sobre suas opiniões, necessidades, demandas, etc. Essa função do Estado, entretanto, não deve ser feita como estratégia de maniqueísmo democrático. Pelo contrário, deve ser desenvolvida com o propósito de fazer com que diferentes grupos sociais consigam ver suas demandas

---

<sup>5</sup> Esta ideia de entender a democratização como processo, também foi defendida como Bobbio (1986), quem alegou que as formas de empoderamento dos cidadãos para incidir nos assuntos que lhes incumbem não se materializam exclusivamente por meio da existência de espaços, procedimentos e direitos. Por esses motivos, o autor considerava que era necessário medir a democracia de forma paulatina e a partir da conquista de novos espaços para a participação, num amplo sentido do conceito.

traduzidas paulatinamente nas práticas, decisões e políticas públicas do próprio Estado (Tilly, 2010).

Como conceito que implica um dinamismo, na concepção de O'Donnell e Schmitter a democratização se concebe estritamente vinculada com o conceito de cidadania, entendendo este como um princípio reitor: “*El principio rector de la democracia es el de ciudadanía*” (O'Donnell e Schmitter, 1991: 249). Sendo assim, a relação concebida entre estes termos implica, no mínimo, que as pessoas sejam tratadas com igual consideração e respeito na formulação de opiniões coletivas. Igualmente sugere que os governantes ou atores que processam essas opiniões, tenham a obrigação de ser acessíveis a todos os membros do sistema político e responder por suas ações frente a eles (mulheres, jovens, homens, negros, pobres, etc.) (O'Donnell e Schmitter, 1991).

Por outro lado, o fato de conceber a cidadania como princípio reitor da democratização, também estabelece outras atribuições para governados e governantes. Os primeiros têm a obrigação de respeitar as opções que resultem da deliberação entre cidadãos iguais ante a lei. Os segundos têm o direito de agir com autoridade e, se for o caso até com medidas coativas, a fim de promover a eficácia dessas opções e proteger o sistema político de ameaças que perturbem o seu desenvolvimento. Direito este que inclusive dever ser também reconhecido e aceito pelos governados (Idem).

De forma coerente com os anteriores argumentos, O'Donnell e Schmitter (1991) definem a democratização como um processo que envolve três componentes fundamentais. Um deles é precisamente entender a democratização como processo de expansão das normas e procedimentos da cidadania, de modo que novas problemáticas e instituições façam parte da vida cidadã.

O caráter dinâmico que os autores mencionados lhe têm atribuído à democratização, também coincide com a perspectiva de Whitehead que, igualmente, é defensor da democratização como melhor ferramenta para abordar os processos democráticos. Para Whitehead (2011), a democratização constitui um processo complexo em longo prazo, dinâmico e de final aberto, mais do que um estado final predefinido. É um processo que avança até um tipo de construção da sociedade e da política, baseada em regras e em formas consensuais e participativas, onde não existe um ponto de chegada determinado e universal.

Dessa forma, para Whitehead (2011) a democratização é entendida como um complexo sistema adaptativo de construção social, governado por princípios reguladores que

possibilitam seu reacomodo a distintos ambientes, assim como o reajuste das suas funções. Isto faz com que, para o autor em questão, a democratização se institua como ferramenta analítica mais viável para desconstruir aqueles regimes democráticos existentes (sustentados em modelos predeterminados e supostamente consolidados), analisando os seus rasgos defeituosos ou disfuncionais.

Com base nos autores até aqui tratados (O'Donnell e Schmitter, 1991; Tilly, 2010; Vargas-Cullell, 2011; Iazzetta, 2013a/2013b; Whitehead, 2002/2011), que mostram diferentes critérios sobre a lógica conceptual da democratização, ainda é possível notar algumas ideias convergentes. Essas ideias, são precisamente as que constituem a base conceitual e epistemológica da noção sobre democratização, que se pretende utilizar no presente trabalho.

Um primeiro elemento comum entre as perspectivas citadas é a ideia da democratização como processo “aberto” de construção social da política, em correspondência com seus respectivos contextos históricos. Esse elemento não pode ser dispensado da concepção de democratização, não somente porque é um aspecto comum entre a maioria das teorizações mostradas, mas porque também indica a importância de prestar atenção às experiências cotidianas dos agentes envolvidos nos processos democráticos. Essas experiências, que Whitehead (2011) pretende captar mediante sua abordagem “interpretativista”, constituem reflexos das formas específicas de inter-relação entre o Estado e a sociedade civil na construção da política, que oferecerão novas evidências sobre os processos democráticos e suas contradições.

Um segundo elemento é o grupo de fatores sociais resultantes das relações equilibradas de poder entre os agentes governamentais e os cidadãos. Coincidindo com O'Donnell e Schmitter (1991) e Tilly (2010), essas relações devem estar marcadas por vários aspectos. Entre eles destaca (por somente mencionar aquele que se corresponde com os interesses aqui perseguidos), os resultados da deliberação entre cidadãos e governantes, assim como a correspondência entre as demandas e interesses dos cidadãos e as ações e/ou políticas do Estado. Espera-se que uma concepção sobre esse conceito/processo, que oriente uma análise empírica o mais objetiva possível, deve considerar como indicador as transformações sociais que derivam das relações entre governo e sociedade civil, por exemplo, no âmbito do estabelecimento de procedimentos para o exercício democrático. Isso facilitaria evitar assumir, como processo real e consolidado de democratização, aqueles debates e deliberações sem resultados concretos, que no fundo constituem estratégias maniqueístas de distribuição do poder.

Portanto, reafirmando a democratização como processo “aberto” de construção social da política e de expansão das normas e procedimentos da cidadania para incidir nessa construção, no presente trabalho se entende que democratizar constitui: *o processo no qual os cidadãos e os atores políticos se inter-relacionam através de determinados procedimentos, garantindo a expansão das capacidades desses cidadãos para incidir na configuração das condições que sustentam a tomada de decisões sobre o público. Sendo uma forma de exercer o governo onde os cidadãos adquirem paulatinamente capacidades para controlar tanto os detentores do poder político (atores políticos e governamentais), quanto suas decisões relativas aos assuntos públicos, segundo momentos históricos concretos.*

Não obstante às variadas dimensões que envolve o conceito assumido, as análises a seguir se focalizam somente em um dos aspectos relacionados com a configuração das condições para a tomada de decisões vinculadas aos assuntos públicos. Neste caso, trata-se da configuração e o estabelecimento dos procedimentos sobre os quais se sustentam os processos participativos no território local.

Conforme Bobbio (1986)<sup>6</sup>, O’Donnell e Schmitter (1991)<sup>7</sup> e Whitehead (2002)<sup>8</sup>, em um processo de democratização espera-se que a sociedade civil tenha um papel fundamental nas formas de organizar e desenvolver os processos decisórios. E, necessariamente, no que tange à organização desses processos, aspira-se que a vontade dos cidadãos seja materializada no conjunto de procedimentos e espaços sobre os quais se desenvolveriam as interrelações entre sociedade civil e Estado, diante da tomada de decisões.

O fato de que os cidadãos façam parte da configuração estrutural que sustenta os processos decisórios, tem várias implicações para o processo democrático. A primeira implicação é que as normativas, os procedimentos, e/ou espaços para o debate e a tomada de decisões, devem ser objeto de discussões e modificações. A segunda é que a função fundamental dessas transformações deve ser a procura de melhores estratégias de controle e julgamento das práticas administrativas e, portanto, de distribuição do poder entre governantes e governados segundo os momentos históricos. A terceira implicação é que a influência dos cidadãos na estrutura que sustenta a tomada de decisões, como reflexo de

---

<sup>6</sup> A democracia deve-se medir paulatinamente e a partir da conquista de novos espaços para a participação (Bobbio, 1986).

<sup>7</sup> Processo onde também essas normas e procedimentos podem ser ampliados de maneira que incluam indivíduos (...) (O’Donnell e Schmitter, 1991).

<sup>8</sup> (...) cabría esperar encontrar un debate público acerca de cómo va a constituirse la democracia y qué va a contar como un formato satisfactorio para construir un régimen democrático (Whitehead, 2002: 51).

capacidades e não tanto de oportunidades, constitui uma via fundamental para que os cidadãos desenvolvam um papel realmente ativo na configuração das decisões e da vida política em geral. Decidir o modo e/ou a estrutura a partir da qual vamos nos inter-relacionar para tomar decisões, faz diferença em termos democráticos. Portanto, considerar este último aspecto, implica um passo para evitar assumir como processo real e consolidado de democratização, aqueles processos estabelecidos sobre mecanismos estruturados sem considerar as essências, necessidades e realidades da sociedade.

Com base na questão da distribuição de poder e demais implicações expressadas, consideramos que a análise realizada sobre a forma em que se estabelecem os procedimentos que sustentam os processos participativos ou democráticos, deve conduzir a vários caminhos possíveis em termos gnosiológicos. Um desses caminhos é precisamente entender criticamente as formas de empoderamento dos cidadãos que derivam das relações de dominação entre o Estado e a sociedade civil. Considerando-se, portanto, que um dos aspectos que sustenta as relações de poder é composto pelas lógicas de funcionamento das estruturas e instituições sociais.

Por serem duas experiências exemplares, espera-se que tanto o OP quanto AMPP de Cárdenas viabilizem capacidades para que os cidadãos incidam no estabelecimento de procedimentos para executar processos participativos no território local. Para melhor entender a forma em que esses processos se reproduzem a partir da execução do OP e da AMPP, a seguir se mostram reflexões sobre as experiências de vários atores entrevistados em Porto Alegre e Cárdenas e trechos de documentos, que oferecem algumas noções centrais dos processos analisados.

### **Estabelecimento de Procedimentos para Favorecer o debate público e a tomada de decisões**

Tanto o OP em Porto Alegre quanto a AMPP em Cárdenas são experiências voltadas para a execução de processos relevantes de participação cidadã, desde o ponto de vista das suas concepções. Ambas pretendem expandir as capacidades dos cidadãos para incidir na configuração das realidades social e políticas, em função das suas necessidades e seus interesses. Essa pretensão se visualiza nos seguintes fragmentos de documentos normativos que regulam o funcionamento das citadas estruturas:

“O Conselho do Orçamento Participativo é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do orçamento do Município de Porto Alegre, de acordo com o que preconiza (...) trata-se de um processo dinâmico que se ajusta periodicamente às necessidades locais,

buscando sempre um formato facilitador, ampliador e aprimorador do debate entre Governo e a população”. (PMPA, 2015).

“Las Administraciones Locales que estas Asambleas constituyen, dirigen las entidades económicas, de producción y de servicios de subordinación local, con el propósito de satisfacer las necesidades económicas, de salud y otras de carácter asistencial, educacionales, culturales, deportivas y recreativas de la colectividad del territorio a que se extiende la jurisdicción de cada una”. “Para el ejercicio de sus funciones la Asamblea Municipal del Poder Popular se apoya en las comisiones de trabajo, en los Consejos Populares, en el Consejo de la Administración, así como en la iniciativa y amplia participación de la población, en estrecha coordinación con las organizaciones de masas y sociales”. (ANPP, 1995/2010)<sup>9</sup>.

Esses fragmentos revelam o papel de protagonismo que a população adquire, desde o plano normativo, nos processos de configuração das realidades locais orientados a satisfazer as suas necessidades. As principais vias desenhadas nos regramentos para viabilizar esse protagonismo são os diferentes procedimentos e espaços de debates concebidos nos marcos das duas experiências. No âmbito do OP destacam o Conselho do orçamento Participativo (COP), os Fóruns Regionais do Orçamento Participativo (FROP) e as Plenárias Regionais (PR) (PMPA, 2015). Em torno das AMPP, ressaltam-se as Rendiciones de cuentas (Rc) dos delegados aos seus eleitores e as Sesiones de la Asamblea Municipal del Poder Popular (SeAMPP), respectivamente (ANPP, 1995/2010). Nesses espaços, os atores governamentais e representantes populares eleitos têm o dever de participar prestando contas da sua gestão.

Outro aspecto que caracteriza ambas as experiências é a sua estrutura no que tange não só as funções de diferentes espaços mas também na configuração dos atores. Como principais representantes populares, que funcionam como estratégia para empoderar a cidadania perante as decisões, destacam-se as figuras de Delegados e Conselheiros. Em Cárdenas, esses sujeitos são chamados de Delegados de circunscrição<sup>10</sup> (Dc) e Presidentes de Conselhos Populares (Pcp), conforme foi mencionado anteriormente. Em Porto Alegre, são denominados Delegados e Conselheiros do OP<sup>11</sup>.

Não obstante os aspectos comuns entre o OP em Porto Alegre e a AMPP em Cárdenas, a execução de ambas duas ferramentas tem sido diferente, assim como os seus resultados e condicionamentos. Isso, sem deixar de destacar que, em termos de capacidades para democratizar a configuração e o estabelecimento de procedimentos para a tomada de decisões, em ambas experiências ainda se visualizam algumas realidades comuns, conforme será exposto a seguir.

---

<sup>9</sup> Artigos 103 e 104 da Constituição da República de Cuba (ANPP, 2010) e Artigo 4 da ANPP (1995).

<sup>10</sup> Os Delegados de circunscrição são reconhecidos pela lei como Delegados à Assembleia Municipal do Poder Popular.

<sup>11</sup> Para mais informações sobre as funções, atribuições destes atores em cada uma das experiências analisadas, ver, no caso de Cárdenas ANPP (1995/2000) e no caso de Porto Alegre ver PMPA (2015).

Em referência às capacidades que a população adquire mediante o OP para influir nas condições da tomada de decisões, apreciaram-se diversas posturas entre os atores entrevistados nesse território. Entre funcionários com maiores vínculos governamentais, que são os Gestores dos CARs do OP e Vice-prefeitos, se reconhecem as **capacidades do OP para influir no estabelecimento de procedimentos que favoreçam o debate público e a tomada de decisões**. Nesse sentido, os citados atores colocaram unanimemente várias questões importantes.

A primeira das questões é que nos marcos do OP não é uma realidade comum a discussão sobre o estabelecimento de mecanismos alternativos. Esse argumento é contrastado também com as experiências descritas pelos Conselheiros do OP que oferecem os seus depoimentos, conforme trechos a seguir:

“No marco do OP não se tem discutido o estabelecimento de outros mecanismos para o debate público, além do próprio OP (...) não existe outra forma de consulta ou um mecanismo paralelo para fazer os debates públicos ou incidir na tomada de decisões”. “Outro mecanismo para ser criado, não. Nunca ouvi falar algo parecido”. Não. Eu tenho impressão que o OP é uma das maiores práticas de participação hoje, não só no Brasil, também no mundo inteiro. (...). Então isso faz com que o OP seja o principal espaço de debate público e a principal ferramenta de tomada de decisões em Porto Alegre”.

No entanto, o que tem sido uma realidade comum entre a maioria dos atores é a criação de outros programas e mecanismos que, embora estejam mais voltados para a área dos serviços e para a procura de alternativas que impulsione o desenvolvimento (envolvendo múltiplos setores), têm favorecido a tomada de decisões e facilitado o aprimoramento do próprio OP. Isso tudo, reafirmando o OP como o principal espaço de debate público e a principal ferramenta de tomada de decisões em Porto Alegre.

Nesses termos, destacam mecanismos e/ou programas como: a ampliação do número de CARs, a criação dos Comitês Gestores do Território (CGT) (*que organizam as diferentes agências do governo atuantes nos territórios: Educação, Saúde, Assistência Social, SMOV, DEMAI, etc.*) e o Programa “Prefeitura nas comunidades”. Esses programas definem junto com as comunidades determinadas ações colaborativas nos territórios, focalizando-se em diversas áreas: saúde, educação, limpeza urbana, iluminação pública, conservação e cuidado das praças, etc.

Além disso, os gestores entrevistados também ressaltaram a existência de outros procedimentos ou espaços que funcionam como ferramentas de apoio ao OP e como forma de orientar a tomada de decisões. Trata-se de procedimentos ou espaços que tem sido resultado da cooperação entre o próprio OP e o governo. Entre eles destaca, por exemplo, o Fórum de

Planejamento da Secretaria de Urbanismo<sup>12</sup>. Neste espaço, Conselheiros e Delegados se reúnem com a prefeitura para tratar de contrapartidas<sup>13</sup>.

Junto ao citado Fórum, outros mecanismos mencionados pelos Gestores que funcionam dentro dos marcos do OP, com o mesmo propósito de aperfeiçoar os processos de debates e tomada de decisões são: as Plenárias anuais, as Assembleias, os Fóruns Regionais do Orçamento Participativo (FROP), o Conselho do Orçamento Participativo (COP)<sup>14</sup>, e as Audiências Públicas quando fosse necessário. Mecanismos que têm estado associados a discussões sobre importantes assuntos públicos, como foi o caso da Licitação de transporte público e da questão dos serviços nos bairros que ajudam a minimizar o uso indevido do poder público<sup>15</sup>.

Por último, tanto Gestores quanto Prefeitos reconhecem outro mecanismo na cidade de Porto Alegre concebido como “braço auxiliar” e facilitador do OP (e embora tenha algumas críticas por parte alguns setores da sociedade). Trata-se da chamada “Governança solidaria local (GSL)”<sup>16</sup>. O seu objetivo é trazer a iniciativa privada para trabalhar com a população e tentar estabelecer um diálogo entre o governo e uma maior população, mantendo a ideia do OP como principal ator na determinação de diferentes obras no município (esgotos, construções de escolas, creches, moradias, etc.)<sup>17</sup>.

Apesar dessas valorações sobre os procedimentos complementares que têm sido estabelecidos para favorecer os debates em Porto Alegre, *alguns Gestores dos CARs* reconhecem que, em certos momentos, a população tem proposto a criação de outros mecanismos alternativos. Fato que para eles demonstram as capacidades do OP para promover discussões sobre a execução de procedimentos que possam enriquecer o debate

---

<sup>12</sup> Esse Fórum, em termos de direção e administração não depende do OP e foi uma criação do próprio governo. Mas os gestores acreditam que sua criação tem sido condicionada pelas relações entre o OP e a prefeitura, pelo importante papel que ele tem para promover a participação e a democracia no município.

<sup>13</sup> Ou seja, se houvesse algum lançamento de um grande empreendimento na cidade, esse empreendimento deve dar alguma coisa de contrapartida para a própria cidade e, nesse espaço, é se discute e decide sobre essa contrapartida.

<sup>14</sup> Estas reuniões tem uma frequência quinzenal e as mudanças se decidem mediante votações.

<sup>15</sup> Os entrevistados afirmam que em épocas anteriores a prefeitura realizava obras nas regiões e bairros segundo seus interesses políticos. Obras que muitas vezes não estavam dentro das prioridades da população desses territórios, mas eram executadas com o objetivo de legitimar a gestão governamental frente aos processos eletivos. Situação que de algumas foi erradicada mediante o papel do OP, na hora em que todas as decisões de esse tipo devem ser discutidas e aprovadas nos marcos de relação entre o OP e a prefeitura.

<sup>16</sup> GSL é uma rede intersetorial e multidisciplinar que se organiza territorialmente para promover espaços de convivência capazes de potencializar a cultura da solidariedade e cooperação entre governo e sociedade local. Seu objetivo é estimular parcerias baseadas nos princípios da participação, autonomia, transversalidade e na corresponsabilidade em favor da inclusão social, aprofundando o comprometimento das estruturas de governo com as comunidades locais em ambiente de diálogo e pluralidade, e estabelecendo relações com a sociedade cada vez mais horizontalizadas (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2005).

<sup>17</sup> Apesar disso, segundo os gestores entrevistados, têm obras ou serviços que não necessariamente passam pela discussão com o OP: serviços emergenciais, serviços comuns, etc.

público e aprimorar a tomada de decisões. Isso, a despeito de que esses mecanismos alternativos não tenham sido materializados, como afirma um entrevistado,

(...) aqui na nossa comunidade a população às vezes tem pedido outros mecanismos. Mas, não se têm executado porque na verdade o OP participa com a prefeitura na gestão pública e, ao mesmo tempo, a prefeitura atua sobre a base do OP. Então não precisa outros mecanismos.

Diferente do OP, na AMPP apreciaram-se posturas similares entre a maioria dos atores entrevistados em relação as capacidades em análise. Entre atores como Dc, Pcp e habitantes, as Rc, as funções do Dc e as SeAMPP destacaram como as principais ferramentas destinadas a materializar as relações democráticas ou participativas no interior da AMPP e no município em geral. Nas falas dos mencionados atores, contudo, esses mecanismos não são reconhecidos como tendo capacidades para influir no estabelecimento de procedimentos para favorecer o debate público e a tomada de decisões.

A primeira questão que sustenta a anterior postura dos sujeitos mencionados, é que nos marcos das Rc e das SeAMPP não é usual a discussão sobre o estabelecimento de mecanismos alternativos. O argumento que serve de base para esse fato, é que os mecanismos para fortalecer os debates públicos e a tomada de decisões no âmbito da AMPP já estão estabelecidos pelo governo, sendo estes considerados os mais eficientes desde o discurso oficial. Conforme depoimentos de atores como Dc, Pcp e habitantes entrevistados,

La creación de las Rc es buena, en el sentido de que a nivel de las asambleas tienes posibilidades de lograr la participación a todos los miembros de la circunscripción, no existiendo límites para expresar los criterios. Pero esos criterios están enfocados en nuestras problemáticas, no en la creación de otros mecanismos, a pesar de las limitaciones de esta herramienta participativa. De manera general no existen otros medios alternativos para favorecer la participación, pues ya existe y es el papel del Delegado. No existe un espacio para que en un momento determinado la población tenga la posibilidad de tomar decisiones sobre ciertos problemas que afectan las circunscripciones, inclusive como resultado de la propia gestión del gobierno. Está establecido constitucionalmente el mecanismo para la toma de decisiones, no existe otro.

As Rc, como espaço prévio e paralelo<sup>18</sup> às Sessões (similar aos Fóruns Regionais em Porto Alegre), é onde se discutem as principais problemáticas das comunidades, inclusive até com a participação de funcionários do governo (da prefeitura no caso brasileiro). Elas são realizadas em cada comunidade do município, com frequência estabelecida nas comunidades e dirigida pelos Delegados eleitos por essa população. Por outro lado, os Delegados são os representantes da população diante do governo e, portanto, um enlace entre ambas duas

---

<sup>18</sup> Constitui um espaço prévio, porquanto que a sua frequência determinada pelos Dc nas suas respectivas comunidades, fazem com que pelo geral elas aconteçam antes das SeAMPP. E paralelo devido a que constitui mais um espaço de debate nos territórios junto com as SeAMPP.

frações da sociedade. Como responsável pela execução das Rc, ele promove os debates nas comunidades sobre os assuntos de interesses da população e, para isso, baseia-se nas suas experiências nos bairros e nos encontros diretos com as comunidades.

Sendo assim, esses próprios Dc consideram que a ideia de ter criado os mecanismos existentes é positiva, porquanto que de alguma maneira ele deve fortalecer o debate e a tomada de decisões. Sobre as decisões, expressam que as realidades que são debatidas nesses espaços sobre as comunidades chegam até o governo, com o propósito de servir como referentes para a gestão governamental. Entretanto, expressaram os sujeitos em questão que, na prática, existem poucas respostas do governo sobre muitas das problemáticas colocadas pela população. Fato que se evidencia na repetição de demandas, conforme se mostra a seguir,

Muchas veces las respuestas no satisfacen a la población o demoran en dar respuestas. Para lograr una real participación las personas tienen que tomar consciencia y comprobar que se les toma en cuenta y una de las formas en que se les tome en cuenta es que sean escuchados y que haya una devolución convincente ante las problemáticas que se discuten.

Por outro lado, os atores entrevistados não reconhecem algumas experiências onde tenham se debatido a necessidade de criar ou executar outros mecanismos alternativos, conforme as seguintes palavras textuais: “*La población nunca ha solicitado la creación de otros espacios*”. Sendo assim, as discussões sobre os assuntos públicos que podem interessar à população, têm sido protagonizadas exclusivamente pelas SeAMPP, as Rc e pelo papel dos Dc, sem que nenhum desses debates tenha implicado a possibilidade de estabelecer outros mecanismos. Inclusive, existindo insatisfação em relação aos conteúdos dos debates realizados nos marcos desses mecanismos, em função dos interesses e das necessidades dos cidadãos.

Assim sendo, e com o propósito de resumir brevemente as informações referidas à primeira questão tratada (discussão sobre o estabelecimento de mecanismos alternativos), as similitudes entre o OP e AMPP resultam evidente e podem ser sintetizadas da seguinte forma. Por um lado, em ambas as experiências não tem sido usual o desenvolvimento de debates para estabelecer mecanismos democráticos alternativos, segundo depoimentos de diferentes atores. E no reconhecimento deste fenômeno também coincidem atores que tanto no OP quando na AMPP cumprem funções similares de representação popular. Entre esses os Conselheiros, além da própria população entrevistada.

**Quadro 1** – Estabelecimento de mecanismos alternativos

Semelhanças OP e AMPP	Diferenças OP e AMPP	
Reconhecimento de ausência de debates sobre procedimentos alternativos.	OP	Geralmente todos os atores (Delegados, habitantes, certos Conselheiros, Gestores CARs, vice-prefeitos).
	AMPP	Alguns atores (Delegados, habitantes e Conselheiros).
Existência de debates em Porto Alegre sobre estabelecimento de mecanismos complementares, enquanto que em Cárdenas não foi declarado.		

**Fonte:** Pesquisa de campo, 2015/2016

Mas, a segunda questão tratada e que no meio dessa semelhança houve manifestações de certos atores em Porto Alegre que colocam alguns elementos diferentes em comparação com a experiência da AMPP. Um desses elementos é que a maioria dos atores entrevistados coincidiram em reconhecer a criação de programas e procedimentos complementários ao OP. O outro elemento, que esteve ausente entre as falas dos entrevistados em Cuba, é que vários Gestores dos CARs apontaram ter existido propostas de criação de mecanismos alternativos por parte de alguns cidadãos de Porto Alegre (Quadro 1)

Retomando a análise sobre da experiência do OP, uma segunda semelhança com a AMPP consiste nos possíveis motivos que explicaram a ausência de debates sobre o estabelecimento de outros mecanismos. Nesse sentido, Gestores dos CARs e Vice-prefeitos em Porto Alegre consideram que essa ausência de discussão sobre mecanismos alternativos está associada ao papel que cumpre o OP como principal ferramenta democrática no município. Para esses atores, por exemplo, a maioria das decisões e obras a serem executadas nas comunidades ou bairros em Porto Alegre, são objetos de discussão no OP, além das obras institucionais que são executadas em parceria com o Governo Federal. Para eles, pelo menos o 80 % das demandas em geral passam pelo OP.

Por outro lado, para certos Conselheiros que colaboraram com a atual pesquisa, que também coincidiram em reconhecer as capacidades mencionadas do OP, a ausência de debates sobre outros mecanismos tem motivos de natureza similar à dos outros funcionários mencionados acima. Nesses termos, eles afirmam que nos marcos do OP tem-se discutido procedimentos para aprimorar o funcionamento do OP, no que tange ao fomento de uma maior participação popular nos assuntos públicos. Isso implica para estes atores que a criação de mecanismos alternativos ao OP é desnecessária. Os trechos de falas colocados seguidamente constata o anterior argumento,

Eu não vejo necessidade de criar outro mecanismo e nunca ouvi falar dessa necessidade. Incluso no próprio COP se discute muito a ideia de fazer com que as coisas funcionem, mas dentro do OP. Não. Outro mecanismo para ser criado não. Nunca ouvi falar algo parecido. (...) acredito que o OP em si, tem muito a melhorar e evoluir. E os debates tem estado orientados para isso. A gente sempre procura melhorar a qualidade do OP. E nesse sentido executamos mecanismos para fortalecer ele. Cada ano que passa o OP muda algumas coisas.

Apesar dos argumentos citados, existe um pleno reconhecimento de que o instrumento em questão deve ser aprimorado paulatinamente, considerando seu papel central para os debates e a tomada de decisões. Especificamente, reconhece-se o papel do OP em âmbitos como: a transcendência de um debate meramente orçamentário (onde já se tem avançado consideravelmente); as relações entre o OP e a prefeitura na gestão dos assuntos públicos, assim como as possíveis estratégias para socializar o OP e facilitar uma maior incorporação da população (por exemplo, consultas mediante a internet). Ao redor desses assuntos, efetivamente se produzem debates nos marcos do OP, podendo-se assumir que, o mesmo, tem certas influências na definição das condições da tomada de decisões, mas não precisamente mediante a colocação de novos procedimentos, conforme as seguintes citas,

Tem-se discutido mecanismos para ampliar os horizontes e as formas de atuação do OP, para que não esteja vinculado apenas a uma questão orçamentária. A gente tenta trazer mais pessoas para o OP e ao mesmo tempo se desenvolve uma análise sobre o OP, com o objetivo de melhorar ele. De repente o que sim poderia a gente imaginar é o aprimoramento paulatino dele. Eu acredito que o OP tem muito a melhorar e evoluir. E os debates têm estado orientados para isso.

No caso de outros atores municipais que foram entrevistados em Porto Alegre, e que tem uma maior ligação com a população (Delegados do OP, população em geral e alguns Conselheiros), as informações obtidas oferecem leituras que nem sempre reafirmam os argumentos dos anteriores discursos dos Gestores do CARs, Vice-prefeitos e certos Conselheiros. Alguns Delegados e habitantes assíduos ao OP brindaram vários argumentos mais críticos em relação com essas capacidades que o resto dos atores reconheceu ao OP, como mecanismo que propicia debates sobre o estabelecimento de procedimentos para favorecer o debate público e a toma de decisões.

Um dos argumentos colocados por esses habitantes é que o OP é utilizado para legitimar os partidos políticos (realidade reconhecida por outros atores: Gestores dos CARs, Conselheiros) e, além disso, constitui um mecanismo com amplo reconhecimento no nível internacional. Estes elementos fazem com que o governo possa ter interesse em manter o OP como capital político eleitoral e, portanto, a existência de outros mecanismos poderia

constituir uma ameaça. O segundo aspecto, é que o debate sobre a criação de outros mecanismos estaria presente no município de Porto Alegre.

Segundo alguns Delegados e habitantes em Porto Alegre foram criados mecanismos paralelos ao OP, como foram as Comissões regionais de Assistência Social (CORAS), a Voz de Usuários e o Comitê Popular da Copa. As CORAS tinham como propósito contribuir para o aprimoramento da assistência social no território. A Voz de Usuário pretendia ser um encontro entre todas as entidades, as comunidades, a prefeitura e as secretarias, para debater as necessidades das comunidades, sobre a base de um debate mais espontâneo desde as comunidades e sem mediações do OP. Por último, foi mencionado o Comitê Popular da Copa, conformado por alguns moradores da região que inclusive participavam do OP, mas que, segundo os entrevistados, tentavam fazer promover ações por fora do OP.

Sobre esse último mecanismo, um dos Delegados expressa que ele trazia um olhar diferente, porque seus integrantes não visualizavam no OP uma representatividade na luta<sup>19</sup> para enfrentar situações criadas pela prefeitura e que violavam certos direitos. Um exemplo ilustrativo dessas problemáticas foi a condução das obras da Copa que, em muitos casos, implicou a demolição de moradias sem a restituição das mesmas para essa população afetada. Cenários que, segundo certos habitantes e Delegados, implicaram uma precarização da vida muitas famílias, por causa da tensão social, do aumento da violência e da incerteza<sup>20</sup>.

Paralelo às vivências em Porto Alegre relacionadas com os motivos que tem sustentado a relativa ausência de debates sobre outros mecanismos mediante ação do OP, em Cárdenas se visualiza uma realidade parcialmente similar. Para os atores entrevistados neste município, a ausência dessas discussões está associada ao papel que estão chamados a cumprir as Rc, as SeAMPP e os Dc, como principais ferramentas democráticas.

O “dever ser” desses mecanismos construídos desde as regras oficiais e das formas históricas da consciência social nos processos participativos em Cárdenas, na prática tem produzido um efeito adverso. Basicamente, tem-se terminado minimizando as capacidades das Rc e da AMPP para democratizar as decisões e a configuração dos procedimentos que sustentam esses processos, contribuindo assim para que essas incapacidades sejam

---

<sup>19</sup> Um dos exemplos dessa pouca representatividade no OP por parte de certo setor da população, foi ilustrada pelos habitantes e por um dos Delegados entrevistados, com o caso da Vila Hípica, região por diferentes situações de desalojamento. Sobre isso, expressa um dos atores mencionados: “Eles foram os únicos que conseguiram moradias, mas não foi mediante o OP. Eles batalharam junto com o OP até um tempo. Depois decidiram sair do OP e fazer as coisas por fora dele. Por isso eles hoje não legitimam o OP. Eles sozinhos, mediante a sua liderança comunitária (Cândida) correram detrás de um vereador e conseguiram as suas moradias”.

<sup>20</sup> Alguns dos lugares mais críticos que nesses termos foram identificados são as Vilas: Cristal, Tronco Neves, Divisa e Cruzeiro. No momento de realização desta pesquisa (2016), algumas moradias tinham sido entregues em algumas regiões, mas não constituía a maioria dos casos.

naturalizadas. Por isso, entre outros fatores, a omissão de debates para promover a criação de mecanismos que fortaleçam os debates públicos e a tomada de decisões, embora as evidentes limitações existentes relacionadas com as Rc e SeAMPP, como espaços democráticos.

Como reflexo dessas limitações, percebe-se que nenhum dos entrevistados soube citar exemplos concretos em que se tenha debatido a criação de procedimentos que favoreçam a participação nos processos anteriores, nos marcos das Rc e SeAMPP. Fato que, com suas particularidades, tem algumas coincidências com falas de certos entrevistados em Porto Alegre.

O conjunto de aspectos antes mencionados deriva no reconhecimento da necessidade de melhorar os mecanismos em questão, como instrumentos centrais para os debates e a tomada de decisões. Principalmente em âmbitos como: a erradicação de debates sem efeitos práticos na gestão governamental e o papel desses instrumentos numa maior democratização da gestão dos assuntos públicos. Ao redor desses assuntos, foi evidente que não se produzem debates nos marcos das Rc e SeAMPP, podendo-se assumir que, portanto, as mesmas têm limitações para influir na definição das condições da tomada de decisões, sobre tudo mediante a colocação de novos procedimentos e do aperfeiçoamento dos mecanismos existentes, segundo as necessidades da população. Como exemplo desses argumentos, pode se considerar a mencionada ausência de relatos narrados pelos entrevistados, sobre experiências de debates e/ou execução de novos mecanismos alternativos ou não.

De forma geral, podem se apreciar algumas outras reflexões no referente ao papel do OP e da AMPP na geração de capacidades para que diferentes atores locais incidam na configuração das condições que sustentam os processos decisórios. Isso todo, apesar dos diferentes contextos (políticos, sociais, culturais, etc.) nos quais as citadas experiências se têm desenvolvido.

Dependendo dos atores a considerar, até o momento nenhuma das duas ferramentas têm sido agente ativa na promoção de debates referentes ao estabelecimento de mecanismos alternativos aos existentes. No caso da experiência em Porto Alegre, a maioria dos entrevistados expressou que se tem debatido para complementar e aprimorar o próprio OP, enquanto que outra parte dos próprios entrevistados<sup>21</sup> declarou ter existido debates sobre mecanismos alternativos, apesar de que sua materialização não tenha ocorrido, por falta de apoio do governo e do OP.

---

<sup>21</sup> Essa população tem características similares aquelas que em Cárdenas expressaram as mesmas limitações sobre AMPP. Especialmente se caracteriza por ter cenários de socialização mais relacionados com o povo mais do que com o governo: Delegados, habitantes e alguns Conselheiros.

No caso de Cárdenas, não se tem debatido a criação de mecanismos complementares à AMPP. Mas, a semelhança se depara ao se considerar que, embora com graus diferentes, ambas as experiências investigadas conseguem de algum modo retalhar tentativas espontâneas de estabelecimento de mecanismos alternativos. Em porto Alegre, essa retaliação se materializa a partir da própria logica estrutural que tem permitido enfraquecer as iniciativas. Em Cárdenas, a retaliação se materializa de forma preventiva; ou seja, evitando que sujam iniciativas. Estes fatos tendem, portanto, à monopolização dos processos democráticos <sup>22</sup>, apesar das comuns limitações dessas ferramentas em termos de democratização das decisões sobre os assuntos públicos:

O que tem que existir é só o OP. Ele não considera, autoriza e concorda com outros mecanismos. Ou seja, é o OP e pronto. Essas propostas não tiveram o suficiente apoio do OP nem do governo. Tanto assim que o OP não é hoje um mecanismo da prefeitura dentro da comunidade para conversar, negociar com a comunidade. Ultimamente ele está sendo mais um trabalho remunerado, eles ganhando um dinheiro para se relacionar com a gente. Não é uma coisa que seja obrigação pela comunidade. Eles estão sendo pagos para ouvir a comunidade e, portanto, a situação não vai além. Nunca he escuchado que se haya debatido sobre la implementación de otros mecanismos ni nada por el estilo. Además eso es por gusto, porque aunque se discutiera, el gobierno no le iba a dar alas. No, porque esos mecanismos ya existen y son los que el gobierno ha creado.

Entre os motivos que explicam os modos de se comportar os anteriores debates, também se percebem aspectos comuns, no meio das suas diferenças. Em Porto Alegre, entre alguns atores (gestores, vice-prefeitos e vários conselheiros) essa situação se deve ao fato do OP ser um mecanismo através do qual se debate a maioria das decisões, tornando-se desnecessária a execução de outros mecanismos. Em Cárdenas, a mencionada ausência se deve a duas ideias essencialmente, de acordo com depoimentos da maioria dos entrevistados: 1- A população considera impossível que novos mecanismos possam ser materializados. 2- Do ponto de vista normativo, não é necessária, uma vez que eles são criados para favorecer o processo mencionado.

Mais um elemento comum entre ambas duas experiências, é a necessidade de melhorá-las<sup>23</sup>. Tanto em Cárdenas, quanto em Porto Alegre, as opiniões sobre como executar essa melhora estiveram divididas, porquanto alguns advogavam por criar mecanismos

---

<sup>22</sup> O governo tem apoiado outros mecanismos ou programas como a Governança Local. Mas o mesmo não é reconhecido como exitoso em todos os setores da população, além de que foi impulsionado pela própria prefeitura.

<sup>23</sup> Apesar dessa similitude, as áreas onde o OP e AMPP devem melhorar resultam diferentes. Por um lado: Debates que transcenda questão orçamentária; Relações entre Prefeitura e OP na gestão dos assuntos públicos; Socialização e Incorporação de mais atores. Por outro: Erradicação de debates sem efeitos práticos na gestão governamental e Papel desses instrumentos numa maior democratização da gestão dos assuntos públicos.

alternativos, e outros por criar mecanismos complementares. Uma representação gráfica das semelhanças até aqui identificadas, constitui o seguinte

**Quadro 2** - Estabelecimento de mecanismos para a tomada de decisões

Semelhanças OP e AMPP	Diferenças OP e AMPP	
Reconhece-se que a ausência de debates sobre outros mecanismos se sustenta em que é desnecessário	OP	Por assuntos práticos.
	AMPP	Desnecessário por assuntos normativos. Impossibilidade de materialização.
Retaliação de tentativas espontâneas de estabelecimento de mecanismos alternativos.	OP	Alguns atores em Porto Alegre (Delegados, habitantes) reconheceram.
	AMPP	Nenhum dos atores em Cárdenas reconheceu est fenômeno, porquanto nunca tem surgido propostas.
Tendência à monopolização dos processos democráticos.		
Reconhecimento entre alguns atores da necessidade de criar outros mecanismos.		
Reconhecimento de melhoras a partir de vários fatores	OP	Debates que transcenda questão orçamentária. Relações entre Prefeitura e OP na gestão dos assuntos públicos. Socialização. Incorporação de mais atores.
	AMPP	Erradicação de debates sem efeitos práticos na gestão governamental. Papel desses instrumentos numa maior democratização da gestão dos assuntos públicos.

Fonte: Pesquisa de campo, 2015/2016.

## Conclusões

No transcurso das análises oferecidas sobre o OP em Porto Alegre e a AMPP em Cárdenas, no que se refere as suas respectivas capacidades para democratizar as condições que sustentam a tomada de decisões, foram expostas uma série de informações que permitem compreender algumas lógicas de funcionamento desses mecanismos, desde uma abordagem comparativa. Particularmente, essas lógicas estão relacionadas com as capacidades que ambas duas experiencias dispõem para que a população incida no estabelecimento de mecanismos (alternativos ou não) que favoreçam a tomada de decisões e os debates públicos.

No alusivo ao estabelecimento de mecanismos que favoreçam a tomada de decisões e os debates públicos, o OP se observa com melhores condições em relação com a AMPP. Não obstante, nenhuma das duas ferramentas tem conseguido materializar esse tipo de mecanismos, apesar de certos atores (Delegados e habitantes) tenham expressado a necessidade de materializá-los. Decorre que tanto o OP quanto a AMPP tendem à

monopolização dos processos democráticos nos seus respectivos territórios, a despeito das suas limitações para impulsionar o citado processo.

Essa monopolização se manifesta em Porto Alegre através da rejeição de tentativas espontâneas de estabelecimento de mecanismos alternativos, reconhecida por vários Delegados e habitantes. Entre essas tentativas destacam, por exemplo, o Comitê Popular da Copa e a Voz do Usuário, conforme foi visto. Também se observou que o OP ainda mantém uma vantagem em relação com a AMPP. Ele tem facilitado a execução de procedimentos complementares, que tem favorecido os debates e a tomada de decisões sobre os assuntos públicos em Porto Alegre. Esta situação, não tem sido típica no caso de Cárdenas, segundo as experiências dos sujeitos entrevistados.

Em Cárdenas, a monopolização envolve a inexistência de debates sobre a possibilidade de criar esses tipos de mecanismos alternativos. Três principais fatores auxiliam a compreensão das causas deste fenômeno. O primeiro deles é que a gênese da estrutura democrática, no nível municipal, tem sido basicamente responsabilidade do governo. Vinculado a este fator, deriva o segundo, que consiste na percepção de que a criação de outros mecanismos resulta desnecessária, tendo como base a estrutura normativa que sustenta as lógicas da AMPP. Associado a esses dois fatores se encontra, por fim, um terceiro, que consiste na percepção dos cidadãos da impossibilidade de conseguir materializar os mecanismos alternativos.

Por outro lado, se observa que, sobre a base das semelhanças achadas nas formas em que o OP e AMPP contribuem para democratizar a configuração e o estabelecimento dos procedimentos que sustentam os processos participativos, ambas as experiências ainda precisam ser aprimoradas no que respeita a vários aspectos fundamentais em termos democráticos. Entre esses elementos destacam:

- a) Diálogo e imbricação com outros possíveis mecanismos espontâneos de participação popular, que aprimorem os debates e tomada de decisões, sobre a base de uma maior heterogeneidade.
- b) Maior divulgação de ambas as ferramentas nos seus territórios, para facilitar uma melhor representação social e aprimorar os debates.
- c) Aprimorar ambas as ferramentas no referente às capacidades de incidência da população na configuração e no estabelecimento dos procedimentos que sustentam os processos participativos, mas, desde uma perspectiva estratégica e não paliativa. Isso tudo, visando executar transformações que melhor se ajustem às necessidades da população segundo momentos históricos concretos.

Desde o ponto de vista epistemológico, os resultados obtidos também colocam elementos interessantes.

Nos processos de democratização, ainda que possam acontecer retrocessos e avanços, também é factível considerar a possibilidade de um “estancamento democrático”<sup>24</sup>. Esta ideia, coloca certa complexidade em termos sociológicos, porquanto que a realidade social não constitui um fenômeno estancado, fixo, imutável (Morin, 1990; Bourdieu, 2002a/2002b).

No entanto, esse “estancamento democrático” refere-se basicamente a um estado da democratização onde o aumento das capacidades de empoderamento da sociedade civil se mantêm estáveis, apesar das transformações que poderiam acontecer em outros âmbitos do sistema político. Neste caso, o sistema se desenvolve sustentado na manutenção de requisitos mínimos de empoderamento da sociedade civil diante das decisões sobre os assuntos públicos, que não implicam uma transformação significativa das relações de poder. E um dos aspectos que facilita esse processo, é precisamente as capacidades mínimas da sociedade civil para incidir na configuração dos procedimentos sobre os quais se devem desenvolver os processos democráticos. Esta ideia, sugere a viabilidade de considerar como possível etapa dos processos de democratização, o que poderíamos chamar de um “estancamento híbrido”.

Um último aspecto a destacar, que deriva dos resultados obtidos, é o papel das diferenças entre ambas as experiências, desde uma perspectiva compreensiva. As posições diferenciadas adotadas pela população diante de processos como: sanção sobre os atores políticos, estabelecimento de normativas para a definição da agenda de debates e para os processos decisórios, além da rejeição e/ou aceitação das decisões sobre os assuntos públicos antes de elas serem executadas, têm como condicionamentos fatores similares que funcionam de maneira particular. Esses fatores podem ser agrupados em: subjetivos e estruturais.

Como fatores subjetivos, destaca que a interiorização feita pelos entrevistados em Cárdenas e Porto Alegre das suas condições como sujeitos políticos em relação com o governo, condicionam suas práticas diante dos processos antes citados. Em Porto Alegre, se percebem sujeitos mais ativos desde o ponto de vista político, mais cientes das suas condições e dos seus direitos como sujeitos da configuração da política. Por conseguinte, esses sujeitos se sentem mais dispostos a exigir a construção coletiva das decisões. Essa percepção tem estado associada a formas historicamente apreendidas de configuração de sentidos, conhecimentos e valores referentes aos processos políticos. O resultado disso são as atitudes desafiantes que comumente assumem perante atitudes ou decisões governamentais incorretas desde seus pontos de vista.

---

<sup>24</sup> Esta ideia do estancamento também foi considerada por Tilly (2010), quem afirmou que a democratização poder sofrer momentos estacionários.

Em Cárdenas, onde também os sujeitos têm sido configurados a partir de formas concretas de reprodução cultural, se percebem sujeitos mais passivos desde o ponto de vista prático, com inclinações a reproduzir uma ideia do governo como principal ator na configuração da política<sup>25</sup> e com escasso hábito de exigir a construção coletiva das decisões. Desse modo, também se adverte que o poder popular não se assume como via para solucionar as problemáticas político-estruturais. Como consequência, se observa um conjunto de atores que, mesmo reconhecendo limitações em termos democráticos, não se dispõem a assumir atitudes desafiantes diante de decisões equívocas ou prejudiciais para a cidadania<sup>26</sup>.

Desde a perspectiva estrutural, dos resultados exibidos emergem fundamentalmente vários fatores que contribuem para compreender as diferenças colocadas, não estando esses desvinculados dos elementos subjetivos anteriormente expostos. Esses fatores estão relacionados com o desenho político institucional e o papel do Estado como agente facilitador de subjetividades democráticas. Isso tudo sem desconsiderar a transversalidade de outros fatores sociais: históricos, internacionais, conjunturais, econômicos, políticos, etc.

No referente a esse desenho institucional, o caráter centralizado da estrutura governamental que tem caracterizado a experiência cubana, tem implicado uma escassa distribuição de poder sobre as decisões. As formas organizacionais que sustentam os processos decisórios (instituições, atores, funções manifestas e latentes), caracterizadas por sua estrutura piramidal, tem viabilizado o papel do Estado central como máximo responsável pelas decisões. E isso tem vaziado os níveis inferiores e a cidadania local de qualquer capacidade de tomada de decisões, tanto desde o ponto de vista prático quanto subjetivo.

Em Porto Alegre, a realidade política se tem configurado sobre a base de outras lógicas. A estrutura federalizada que tem implicado maior grau de autonomia municipal, junto com a diversificação de atores locais favorecida entre outras questões pela própria extensão territorial, tem criado melhores condições institucionais para a produção e reprodução de capacidades para a tomada de decisões. Essas capacidades, que facilitaram o próprio surgimento do OP, têm contribuído para o estabelecimento de formas culturais mais apropriadas para o desenvolvimento de uma cidadania mais ativa. A partir dessas formas culturais, se compreendem sucessos como a disposição dos cidadãos para desafiar o governo na tentativa de transformar as estruturas de poder, pelos menos no âmbito municipal.

---

<sup>25</sup> É necessário destacar que essa ideia está, maiormente, referida aos atores entrevistados no presente trabalho, que constituem supostamente os principais agentes responsáveis por impulsionar a democratização das decisões, como representantes do povo: Delegados de circunscrição, Presidentes dos Conselhos Populares. Em pesquisas anteriores, foram identificados outros atores com interpretações mais ativas (Guach e Negri, 2016).

<sup>26</sup> Essa realidade coincide com pesquisas realidade na própria província de Matanzas (onde está localizada a cidade de Cárdenas) sobre os imaginários políticos (Suárez, 2012).

Até aqui, ficam demonstradas algumas semelhanças e diferenças entre o OP em Porto Alegre e a AMPP em Cárdenas, no referente às capacidades que facilitam para incidir na configuração e o estabelecimento dos procedimentos que sustentam os processos participativos. Num contexto mundial onde se reconhece que a democracia se encontra danificada (Bovero, 2010), estudos como o apresentado favorecem a acumulação de conhecimentos relativos aos processos democráticos. Especialmente, considerando que, essa danificação, associada à arquitetura dos regimes que continuamos chamando de democráticos, assim como aos registros mentais dos cidadãos que vivem neles, exigem análises críticas que facilitem o aprimoramento justo dos conteúdos que conformam o que a democracia é em termos teóricos e práticos.

## **Bibliografia**

ACOSTA, Y. “Novas democracias e outras democracias na América Latina”. *Revista de Estudos e pesquisa sobre as Américas*. V.8, No. 2, Pp. 30-58, Brasília, 2014.

ACOSTA, Y., GIORDANO, V. y SOLER, L. “América Latina: nuestra”. In: Trotta, N y Gentili, P. (Comp.). *América Latina. La democracia en la encrucijada*. Buenos Aires: La Página S.A, 2016.

ANPP. Apuntes sobre las responsabilidades y la labor de los delegados a las Asambleas Municipales. La Habana: Comisión de Órganos Locales, 1999.

ANPP. *Constitución de la República de Cuba*. La Habana: Editora Política, 2010.

ANPP. *Ley 91 de los Consejos Populares*. La Habana: Gaceta Oficial de la República, edición extraordinaria No. 6, 2000.

ANPP. Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular. La Habana: Editora Política, 1995.

ANSALDI, M. La democracia en América Latina: un barco a la deriva. Buenos Aires: FCE, 2007.

BAZZI, A.P. Democracia versus Neoliberalismo. 25 años de neoliberalismo en Chile. Buenos Aires: CLACSO, 2015.

BEHREND, Jacqueline. “Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas”. *POSTData 17, N°2*, Pp. 11-34, Octubre, 2012.

BENDIX, R. “Concepts and Generalizations in Comparative Sociological Studies”. *American Sociological Review*, v.28, #4, 1963.

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Traducción José F. Fernández Santillán. México D.F: FCE, 1986.

BOURDIEU, P. *Distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Traducción de Ma. del Carmen Ruiz de Elvira. México D.F: TAURUS, 2002b.

BOURDIEU, Pierre. *El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Traducción Fernando Hugo Azcurra y José Sazbón. Buenos Aires: Editores Siglo XXI, S.A., 2002a.

BOVERO, M. “La democracia y sus condiciones”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Ciudad de México, tomo LX, n. 253, Pp. 11-29, jan.-jun., 2010.

- CASANOVA, P.G. “América Latina y el mundo: crisis, tendencias y alternativas”. In: Trotta, N y Gentili, P. (Comp.). *América Latina. La democracia en la encrucijada*. Buenos Aires: La Página S.A, 2016..
- CHERESKY, I. *¿Qué democracia en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO, 2012.
- DAGNINO, E.; et al. La disputa por la construcción democrática en América Latina. México D.F.: FCE, 2006.
- DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: EDUSP, 2005.
- DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora UnB, 2001.
- ELSTER, J. (Comp.) *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001.
- FILMUS, D. “Una década de transformaciones en América Latina”. In: Trotta, N y Gentili, P. (Comp.). *América Latina. La democracia en la encrucijada*. Buenos Aires: La Página S.A, 2016.
- GEARY, M. et al. (Comp.) *Política latinoamericana comparada*. Rosário: UNR, 2015.
- GRAMMONT, H.C.de (Comp.) La construcción de la democracia en el campo latinoamericano. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- GUACH, Hans C. e NEGRI, Camilo. “LAS SESIONES DE LA AMPP EN CUBA: implicaciones subjetivas y prácticas desde un estudio de caso”. Em: Igreja, R. L. e de Novion, J. (Org.) *POLÍTICA EM MOVIMENTO: a construção da política na América Latina e Caribe*. Coleção Américas Compartilhadas. Curitiba: CRV, 2016.
- HABERMAS, J. “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”. *Revista Polis*, Vol. 4 num. 10, p. 0, Universidad Bolivariana, Chile, 2005.
- HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- HOPENHAYN, Martín. “Viejas y nuevas formas de la ciudadanía”. *Revista de la CEPAL* no. 73, Abril, 2001.
- HUNTINGTON, S.P. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Traductor: Josefina Delgado. Barcelona: Editorial Paidós, 1994.
- IAZZETTA, Osvaldo. “Democracia y Estado en tres décadas (1983-2013): entre la estatalidad lograda y la necesaria”. *ESTUDIOS* - N° 30 (Julio-Diciembre) Pp. 257-280, Universidad Nacional de Córdoba, 2013.
- IAZZETTA, Osvaldo. “Democracia, calidad de la democracia y democratización”. *REVISTA DEBATES*, v. 7, n. 1, p.139-150, jan.-abr. Porto Alegre, 2013.
- KING, Desmond, LIEBERMAN Robert C., RITTER Gretchen and WHITEHEAD Laurence (eds.). *Democratization in America. A comparative-Historical Analysis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- LATINOBARÓMETRO. *Opinión pública latinoamericana*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2015.
- LEVINE, D.H. y MOLINA, J.E. Notas sobre la calidad de la democracia en América Latina: Índice específico y evaluación comparada de los países. Montréal: Latin American Studies Association, 2007.
- LISSIDINI, A. Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

- LISSIDINI, A. et al. Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina. México DF: UNAM, 2014.
- LUCCA, J. B. y PINILLOS, C. “La agenda de la política comparada en América Latina”. *E-l@tina*, Vol. 14, núm. 53, Buenos Aires, 2015.
- MAINWARING, S & SHUGART, M. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge Univ. Press, 1997.
- MORIN, Edgar. Introduction à la pensée complexe, París: ESF, 1990.
- MORLINO, L. “Problemas y opciones en la comparación”. In: SARTORI, G. e MORLINO, L. (Comp.) *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza, 1994.
- MORLINO, L. *Democracia y Democratización*. Madrid: CIS, 2009
- O'DONNELL, G e SCHMITTER, Ph. Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Buenos Aires: Paidós, 1991.
- PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University, Press, 1970.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano*. México D/F: Fondo de Cultura Económica S. A., 1994.
- PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. *Governança Solidária Local. Documento de Referência*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, 2005.
- PRZEWORSKI, Adam. Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.
- PUIG, S.M. “Los múltiples debates (y realidades) de la democracia en América Latina”. *CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 85-86, Barcelona, 2009.
- RAGIN, Charles C. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Los Ángeles, California: University of California Press, Berkeley and, 1987.
- ROSENMANN, M.R. Las razones de la democracia em América Latina. Madrid: Sequitur, 2001.
- SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*. Vol. I: O debate contemporâneo. São Paulo: Editora Ática, S.A., , 1994.
- SUÁREZ, Raudelio Machín. El imaginario político y su función en el perfeccionamiento del proyecto democrático cubano. Buenos Aires: CLACSO, 2011.
- TILLY, CH. *Democracia*. Madrid: AKAL, 2010.
- VARGAS-CULLELL, J. “La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización”. *Revista latinoamericana de Política Comparada, CELAEP, Vol. No.5, pp.67-94, Julio 2011, Quito*, 2011.
- WHITEHEAD, L. “Un concepto de democratización reanimado: la metáfora biológica”. *Revista SAAP*. Vol. 5, Nº 2, Pp. 401-419, noviembre 2011.
- WHITEHEAD, L. *Democratization. Theory and Experience*. Oxford University Press, 2002.
- XAVIER, L.d.O. e AVILA C.F.D (Orgs.) *A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas pesquisa*. Vol.1. Curitiba: CRV, 2016.

## **Democratização dos Procedimentos Participativos: Análise Comparada do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre, Brasil e da Assembleia Municipal do Poder Popular (AMPP) em Cárdenas, Cuba**

### **Resumo**

O objetivo do presente artigo é comparar as experiências do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre, Brasil e da Assembleia Municipal do Poder Popular (AMPP) em Cárdenas, Cuba, no referente aos seus papéis na configuração de condições para a tomada de decisões de gestão pública, área associada aos processos de democratização. Com ênfase neste aspecto se comparam ambas as experiências em relação com as suas contribuições para democratizar a configuração e o estabelecimento de procedimentos que sustentam os processos participativos no território local. Em termos metodológicos, o estudo se desenvolveu a partir de uma abordagem qualitativa, sustentada em uma comparação sincrônica orientadas por casos diferente. Os principais métodos empíricos utilizados foram: entrevistas semiestruturadas (para especialistas nas temáticas tratadas em ambos os dois países, atores governamentais e cidadãos) e a Análise de documentos. Os resultados obtidos mostram que apesar das diferenças econômicas, políticas e culturais entre Cuba e Brasil, OP e AMPP apresentam semelhantes limitações como experiências de democratização da realidade política.

**Palavras chave:** Democracia; Regimes Políticos; Política comparada; Desdemocratização

## **Democratización de los Procedimientos Participativos: Analisis Comparado del Presupuesto Participativo (OP) em Porto Alegre, Brasil y de la Asamblea Municipal del Poder Popular en Cárdenas, Cuba (AMPP)**

### **Resumen**

El objetivo del presente trabajo es comparar las experiencias del Presupuesto Participativo (OP) en Porto Alegre, Brasil y la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP) en Cárdenas, Cuba, en lo referente a sus respectivos roles en una de las áreas asociadas a los procesos de democratización. Se trata de la configuración das condiciones para la tomada de decisiones vinculadas con la gestión pública. Con énfasis en este aspecto, se comparan ambas experiencias en relación con sus contribuciones para democratizar la configuración y el establecimiento de procedimientos que sustentan los procesos participativos en el territorio local. En términos metodológicos, el estudio se desarrolló a partir de una metodología cualitativa, sustentada en una comparación sincrónica orientadas por casos diferentes. Los principales métodos empíricos utilizados fueron: Entrevistas semiestruturadas (para especialistas en las temáticas tratadas en ambos países, actores gubernamentales y ciudadanos) y el Análisis de documentos. Los resultados obtenidos muestran algunas semejanzas entre el OP y la AMPP, en cuanto a sus limitaciones como experiencias de democratización de la realidad política. Eso todo, a pesar de las diferencias (económicas, políticas, culturales) en las cuales se han desarrollado ambas experiencias participativas.

**Palabras clave:** Democracia - Regímenes políticos – Política comparada – Desdemocratización

## **Democratization of participatory procedures: a comparative analysis of Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil and the Municipal Assembly of People's Power (AMPP) in Cárdenas, Cuba**

The objective of this article is to compare the experiences of the Participatory Budget (OP) in Porto Alegre, Brazil and the Municipal Assembly of the Popular Power (AMPP) in Cárdenas, Cuba, regarding their roles in shaping the conditions for decision making, public management an democratization processes. With this emphasis, both experiences are compared in relation to their contributions to democratize the configuration and the establishment of procedures that sustain participatory processes in local territory. In methodological terms, the study was developed from a qualitative approach, supported by a synchronic comparison oriented by different cases. Two methods were used, semi-structured interviews (with specialists in the themes in both countries, government actors and citizens) and Document Analysis. The results show that despite the economic, political and cultural differences between Cuba and Brazil, OP and AMPP present similar limitations as experiences of democratization of political reality.

**keywords:** Democracy - Political regimes - Comparative politics - Undemocratization