



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

TÍTULO

Raízes partidárias e participação da sociedade civil: um estudo comparativo das experiências democráticas participativas de Porto Alegre e Montevideú

Autor: 1 Alejandro Lezcano Schwarzkopf

Autor2: Luciano Fedozzi

alejandro@politecnico.ufsm.br

lucianofedozzi@gmail.com

Institución: UFSM, UFRGS

País_ Autor 1: Uruguai

Autor 2: Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

Este artigo tem o propósito de realizar um estudo comparativo entre o Orçamento Participativo de Porto Alegre e a Descentralização Participativa de Montevideú, tendo como centro analítico o papel desempenhado pelos sistemas político-partidários no Brasil e no Uruguai. Nas duas cidades, os modelos participativos foram consolidados institucionalmente na década de 1990. Eles apresentam elementos em comum e acentuadas diferenças. No caso de Porto Alegre, a estrutura institucional da participação visou a uma maior democratização do orçamento público. Já em Montevideú, enfatizou-se a descentralização de serviços para alcançar maior participação democrática dos cidadãos. Nos dois casos, existiu um papel determinante do Executivo Municipal, formado por novos governos de esquerda que alcançaram o poder pela primeira vez, a Frente Ampla (FA), em Montevideú, de 1990 até o presente, e o Partido dos Trabalhadores (PT), em Porto Alegre, entre 1989 e 2004. Essas forças políticas podem ser classificadas como partidos de massas segundo a tipologia de Duverger (1980), isto é, com forte vínculos extra-parlamentares em diferentes organizações da sociedade civil. Estas forças políticas formaram-se em sistemas políticos com marcadas diferenças. Uruguai e Brasil apresentam casos antagônicos de institucionalização partidária. Por um lado, o Uruguai apresenta alta institucionalização partidária e elevados índices de apoio à democracia (Mainwaring e Scully, 1995). Já o Brasil aparece como um caso antagônico, pois tem o menor grau de institucionalização partidária da América Latina, apresentando um sistema partidário fragmentário, com baixa identificação entre seus eleitores. Segundo alguns autores, essas características gerariam um terreno propício para outros canais de organização coletiva e, de certa forma, explicariam o crescimento destas novas instituições no contexto brasileiro mais recente^[1], pois os líderes da comunidade tendem a procurar outros canais de acesso para o Estado em lugar de confiar nos partidos (WAMPLER, 2011, p. 153). A investigação pretende oferecer elementos que auxiliem a responder a seguinte pergunta: até que ponto a natureza distinta dos sistemas partidários do Brasil e do Uruguai e suas ligações com a sociedade civil e o Estado afetam a criação e o funcionamento das novas Instituições Participativas? Na análise, buscamos romper com a dicotomia normativa que separa a sociedade civil da sociedade política, presente em grande parte dos trabalhos acadêmicos sobre Instituições Participativas no Brasil. A investigação tem por base fontes secundárias e fontes primárias obtidas mediante entrevistas com integrantes dos Conselhos de Vizinhança, em Montevideú, e com Delegados do Orçamento Participativo, em Porto Alegre, [1] O Brasil, no final do século XX, transformou-se em um dos países com maior número de práticas associativas da América Latina (AVRITZER, 2008).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ABSTRACT

This thesis aims to carry out a comparative study between the Participative Budget (PB) from Porto Alegre and the Participative Decentralization from Montevideo, having as the analytical centre the role played by the party-political systems in the two countries. In this sense, the investigation intends to offer some elements which help to answer the following question: to what extent the distinctive nature from the party systems from Brazil and Uruguay and their relations with the civil society and the State can change the elaboration and functioning of new Participative Institutions? In the analysis we aimed to break up the normative dichotomy which separates the civil society from the political one present in most of the academic works about participative institutions in Brazil. After an investigation based on secondary sources about the two experiences and primary sources with members of the Neighboring Councils, in Montevideo, and with delegates of PB, in Porto Alegre, the conclusion was on the distinctive influences of the political systems in the studied cases

Palabras clave

Sociedad civil; partidos políticos; democracia participativa

Keywords

Civil Society ; political parties; participatory democracy



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

Neste artigo visamos analisar às relações de sistemas partidários antagônicos na instauração e funcionamento de Instituições Participativas (doravante IP) nas cidades de Porto Alegre e Montevideú. Nessas capitais, a partir de 1989, surgiram inovações institucionais que objetivaram a participação dos cidadãos na gestão municipal. Em Porto Alegre o Orçamento Participativo (OP), iniciado com o governo da Frente Popular, transformou-se em uma grande inovação democrática que foi modelo para centenas de cidades no mundo. Uma delas foi a cidade de Montevideú. Nesta cidade o núcleo das inovações democráticas reside no que se denominou Descentralização Participativa (DP) e na estruturação de Centros Comunais Zonais (CCZs), que são as principais instâncias onde se desenvolve a participação.

Na capital gaúcha, a estrutura institucional visou a uma maior democratização do orçamento público através da participação em assembleias. Já em Montevideú, enfatizou-se a descentralização de serviços para alcançar maior participação democrática dos cidadãos. Nos dois casos, existiu um papel determinante do Executivo Municipal, formado por novos governos de esquerda que alcançaram o poder pela primeira vez, a Frente Ampla (FA), em Montevideú, de 1990 até o presente, e o Partido dos Trabalhadores (PT), em Porto Alegre, entre 1989 e 2004. Essas forças políticas podem ser classificadas como partidos de massas segundo a tipologia de Duverger (1980), isto é, com forte vínculos extra-parlamentares em diferentes organizações da sociedade civil. Em ambas situações, existiu uma natureza dual da matriz organizacional, expressa pela dupla definição de movimento e de partido.

Os partidos que foram protagonistas na instauração das IP, o PT a FA, têm elementos em comum, como partidos de massa vinculados a sindicatos e movimentos sociais, entretanto, são marcantes as diferenças entre os sistemas partidários do Brasil e do Uruguai. No caso uruguaio, os partidos constituíram-se como os atores centrais da política, exercendo a condução governamental e a intermediação entre os grupos de pressão e a representação política da cidadania, sendo estes elementos centrais para caracterizar a democracia uruguaia como *partidocracia* (CAETANO; RILLA,



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

1991) ou partido-centro de consenso (CHASQUETTI; BUQUET, 2004). No caso brasileiro, o sistema partidário pouco institucionalizado e um sistema eleitoral de listas abertas favorecem a autonomia dos candidatos a cargos legislativos. Os candidatos fazem suas campanhas com grande autonomia em relação ao partido. Os eleitores votam em pessoas e não mantem fidelidade a legendas partidárias (MAINWARIN; TORCAL, 2005).

Mainwaring Torcal (2005) defende a ideia de que o nível de institucionalização é uma dimensão central para compreender os sistemas partidários. Os autores definem *institucionalização*¹ como um processo pelo qual uma prática ou organização se torna bem estabelecida e amplamente conhecida, senão universalmente aceita” (Ibidem, 2005, p. 254). Quatro dimensões da institucionalização do sistema partidário são apontadas por eles. Primeiramente, sistemas mais institucionalizados manifestam considerável estabilidade nos padrões de competição entre partidos. Em segundo lugar, em sistemas mais institucionalizados, os partidos têm raízes fortes na sociedade, a maioria dos eleitores têm ligações partidárias, e algumas associações de interesse estão intimamente ligadas a eles. Se a maioria dos cidadãos apoia o mesmo partido de uma eleição para outra, há menos eleitores flutuantes e, portanto, menor probabilidade de mudanças eleitorais em massa que se refletem em alta volatilidade. Ao contrário, em relação aos partidos que possuem raízes fracas na sociedade, é provável que mais eleitores troquem de partido de uma eleição para outra, abrindo assim a possibilidade de maior volatilidade. Em terceiro lugar, em sistemas mais institucionalizados, os atores polí-

¹ Mainwarin e Torcal (2005) apontam quatro dimensões da institucionalização do sistema partidário. Primeiramente, sistemas mais institucionalizados manifestam considerável estabilidade nos padrões de competição entre partidos. Em segundo lugar, em sistemas mais institucionalizados, os partidos têm raízes fortes na sociedade, a maioria dos eleitores têm ligações partidárias, e algumas associações de interesse estão intimamente ligadas a eles. Se a maioria dos cidadãos apoia o mesmo partido de uma eleição para outra, há menos eleitores flutuantes e, portanto, menor probabilidade de mudanças eleitorais em massa que se refletem em alta volatilidade. Ao contrário, em relação aos partidos que possuem raízes fracas na sociedade, é provável que mais eleitores troquem de partido de uma eleição para outra, abrindo assim a possibilidade de maior volatilidade. Em terceiro lugar, em sistemas mais institucionalizados, os atores políticos conferem legitimidade aos partidos, considerando-os parte necessária da política democrática. Por fim, em sistemas mais institucionalizados, as organizações partidárias não estão subordinadas aos interesses de uns poucos líderes ambiciosos; elas adquirem um *status* e um valor independente próprios. Os estudos de política comparada que focam a volatilidade eleitoral na América Latina apontam o Brasil como o país com maior volatilidade eleitoral (MAINWARING; SCULLY, 1995). Mainwaring e Scully (1995) apontam uma relação direta entre volatilidade e institucionalização sistêmica, na qual existiria uma relação causal entre a primeira e a segunda. Os partidos são frágeis, instáveis de pouco enraizamento na sociedade e ampla mobilidade interpartidária.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ticos conferem legitimidade aos partidos, considerando-os parte necessária da política democrática. Por fim, em sistemas mais institucionalizados, as organizações partidárias não estão subordinadas aos interesses de uns poucos líderes ambiciosos; elas adquirem um *status* e um valor independente próprios.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceptual

Os estudos de política comparada que focam a volatilidade eleitoral na América Latina apontam o Brasil como o país com maior volatilidade eleitoral (MAINWARING; SCULLY, 1995). Mainwaring e Scully (1995) apontam uma relação direta entre volatilidade e institucionalização sistêmica, na qual existiria uma relação causal entre a primeira e a segunda. Os partidos são frágeis, instáveis, de pouco enraizamento na sociedade e ampla mobilidade interpartidária. Diferentemente quando há laços fortes entre eleitores e partidos, construídos por vínculos programáticos/ideológicos, clientelistas ou tradicionais/afetivos, os eleitores permanecem fiéis ao seu partido, e a personalidade dos candidatos tem importância secundária. Dessa forma, o personalismo introduz um critério importante para avaliar a institucionalização dos partidos nas sociedades.

Se compararmos os anos de fundação dos partidos importantes no Brasil e no Uruguai, encontramos notáveis diferenças. O peso dos partidos históricos fundados antes de 1950 é desprezível no Brasil, enquanto no Uruguai alcança 70% do parlamento. Parte das características do sistema partidário brasileiro pode ser explicada pelo fato de que nenhum outro sistema da América Latina experimentou tantas mudanças radicais na história recente, grande parte delas implementadas em regimes autoritários (MOREIRA, 2000), mas também de forma intensa posterior à redemocratização.

Assim, nosso estudo apresenta casos antagônicos de institucionalização partidária com efeitos paradoxais nos processos de ampliação da participação social. Por um lado, no Uruguai, que, segundo dados do Latinobarômetro, apresenta os mais elevados índices de apoio à democracia, a existência de uma partidocracia foi a tradução política de um alto grau de integração social (CAETANO, 1995). Por outro lado, o Brasil tem o menor grau de institucionalização partidária da América Latina, apresentando um sistema partidário fragmentário, com baixa identificação entre seus eleitores, fazendo com que os cidadãos, particularmente os dos setores de baixa renda, tenham menos possibilidades de acesso à representação de suas demandas. As pesquisas do Latinobarômetro e do Núcleo de Pesquisa sobre América Latina (NUPESAL) comprovam que os sistemas partidários estudados estão vinculados a culturas políticas diferentes (BAQUERO, 2007). Essas pesquisas de-



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

mostram principalmente que a sociedade uruguaia – com fortes vínculos políticos partidários – se relaciona com a alta adesão à democracia. Em Montevideú, os partidos têm maior centralidade e legitimidade que em Porto Alegre. Isso reforça a tese de que, no Uruguai, predomina uma partidocracia, que absorve grande parte dos canais de representação e participação da sociedade civil. As pesquisas também comprovam que, no Brasil, os partidos e a política em geral têm baixíssima legitimidade. A partir destas diferenças surge o seguinte questionamento: quais as possíveis relações entre os distintos sistemas partidários do Brasil e do Uruguai (e suas ligações com a sociedade civil e o Estado) e o processo de criação e de funcionamento das novas IP?



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología

Além das cidades e dos sistemas políticos, encontramos diferenças e semelhanças na estrutura institucional dos mecanismos participativos de ambos os países. Em relação às formas de participação, em ambos os casos existem inter-relações entre formas de democracia representativa e democracia direta, sendo que, no caso do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, os mecanismos participativos preveem a existência de assembleias. Já no caso de Montevideú predominam estruturas institucionais representativas. No OP de Porto Alegre, parte das decisões são tomadas em assembleias abertas, com a seleção de demandas prioritizadas em cada região da cidade ou temática. Entretanto, uma parte significativa das decisões é realizada pelo Conselho do OP, composto de representantes eleitos nas assembleias abertas. Em Montevideú, a inovação mais importante foi a criação dos Conselhos de Vizinhança (CVs) da Descentralização Participativa (DP), cujos membros são eleitos pelos cidadãos da região e têm por objetivo tornarem-se porta-vozes de propostas para solucionar problemas do bairro. Os membros também são suportes de órgãos políticos na elaboração de planos e projetos de caráter zonal, assim como na elaboração do orçamento e na definição de prioridades e investimentos públicos.

Como estabelecer, então, elementos comparativos entre essas duas estruturas institucionais de participação? Num primeiro momento, a literatura dedicada a essas novas instituições analisou as experiências no âmbito da “singularidade institucional”. Os focos eram os estudos de caso. Mais recentemente, assistiu-se a um segundo momento, direcionado a comparar instituições diferentes, como orçamentos participativos (OP), conselhos de políticas públicas e planos diretores municipais (BORBA, 2011). Nessa perspectiva, Avritzer (2008) propõe um conceito unificador que viabilize a comparação: o conceito de Instituições Participativas (IP). Nas palavras do autor (2008, p. 45), as IP são “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Acreditamos que o desafio de comparar as formas de participação em Montevideú e em Porto Alegre apresenta elementos análogos à comparação que é realizada entre as IP distintas do Brasil. Na analogia que construímos, a DP de Montevideú aproxima-se, em seu desenho institucional, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) do Brasil, pois a maior



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

parte do processo participativo funciona mediante um mecanismo de democracia representativa canalizados nos CV e os Conselheiros não são eleitos em assembleias, mas por voto secreto. Portanto, ao enfatizar os aspectos representativos, a dinâmica destes processos não ocorre pela participação direta de um número amplo de cidadãos.

No caso de Montevideú, os CV ficaram formalmente estabelecidos pelo Decreto n° 26019 da Junta Departamental de Montevideú de 1993. Assim, foi legalmente estabelecida a participação dos vizinhos e a autonomia das organizações sociais. No Artigo n° 10, detalham-se seus objetivos que, em linhas gerais, são: iniciativa e proposta, assessoramento e controle da atuação do legislativo municipal. Também por meio do sistema descentralizado tem-se estimulado a participação, através do planejamento do Orçamento Quinquenal. Os CVs podem ser considerados a estrutura política mais importante na construção do Orçamento. Em Montevideú, existem 18 CV que correspondem ao número de zonas ou regiões da cidade. Eles tem como objetivos serem porta-vozes das propostas e das soluções dos problemas dos bairros diante das autoridades municipais e nacionais. Eles são os suportes dos legisladores municipais na elaboração de planos e projetos de caráter zonal, assim como na elaboração do orçamento municipal, na definição de prioridades de gastos e investimentos. Cada CV é composto por 5 a 40 representantes, os quais são escolhidos pelos vizinhos residentes em cada zona. Nas eleições secretas, podem participar todas as pessoas maiores de 18 anos que tenham sido apoiadas por uma organização social ou pela assinatura de dez pessoas residentes no bairro ou na zona onde funcione o CV. A participação como Conselheiro é honorífica. Eles realizam atividades culturais, sociais e esportivas, coordenam ações com outros Conselheiros vicinais e cooperam na manutenção de obras de infraestrutura, de esportes, de parques e de áreas verdes. Essas instituições combinam elementos de democracia representativa (na eleição dos Conselheiros) e elementos de democracia participativa (no papel consultivo da entidade) (VENECIANO, 2004).

No caso de Porto Alegre, a experiência do OP caracterizou-se por uma estrutura baseada em assembleias (GUGLIANO, 2004). A cidade foi dividida em 16 regiões. Anualmente são realizadas assembleias em cada uma destas regiões e das 6 Plenárias Temáticas². As assembleias são abertas a

² (Educação Esporte e Lazer; Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana; Habitação, Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Desenvolvimento Econômico Tributação, Turismo e Trabalho; Cultura, Saúde e Assistência Social)



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

todos os cidadãos com idade a partir dos 16 anos, quando já tem o direito a votar e ser votado. A comunidade também elege os Delegados que irão representá-la nos Fóruns de Delegados de cada Região e Temática. Os delegados são escolhidos na proporção de um para cada dez pessoas presentes nas Assembleias. Parte dos Delegados pode ser eleita ou indicada pelas organizações sociais e/ou comunidades de determinado bairro no momento posterior às Assembleias. Esta fórmula de representação cria incentivos para a mobilização (FUNG, 2004). O Conselho do OP reúne-se periodicamente e é a principal instância de discussão e decisão de prioridades. Anualmente é aprovado seu regimento interno que prevê as regras de participação e da distribuição de recursos. A distribuição de recursos entre as Regiões/Temáticas baseia-se em critérios objetivos, impessoais e universais, decididos todos os anos pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP) e pelo Executivo (FEDOZZI; MARTINS, 2013).

Assim, para efetuar a análise da investigação proposta nesse estudo comparamos os vínculos dos Conselheiros dos CV de Montevideu e dos Delegados do OP de Porto Alegre com organizações sociais e partidos políticos. Esta escolha visou comparar estruturas de participação institucional análogas por meio da representação de territórios em instâncias de deliberação local. Os conselheiros monteviduanos e os delegados do OP são representantes regionais. Portanto, não comparamos Conselheiros do CV e Conselheiros do OP porque estes últimos são representantes supra-regionais.

Nossa análise comparativa teve como recorte empírico dois Centros Comunitários Zonais (CCZ) de Montevideu e duas regiões de Porto Alegre. A escolha dos territórios foi direcionada para o objetivo de encontrar elementos socioeconômicos análogos nas duas cidades. Para esta finalidade metodológica foram selecionados, em cada uma das duas capitais, dois tipos de regiões: uma região com menor índice de acesso a bens e serviços públicos e outra com acessos médios.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análisis y discusión de datos

Sistemas partidários no Uruguai e no Brasil

Interpretações das Ciências Sociais uruguaias têm privilegiado o papel dos partidos tradicionais, destacando que os partidos uruguaios funcionaram como agentes centrais do sistema político. Entre os acadêmicos uruguaios, essa ideia sempre foi destacada de forma consensual, provocando a denominação da democracia uruguiaia como “partidocêntrica” (REAL DE AZÚA, 1988). Assim, a cultura política uruguiaia é fortemente influenciada pelo ideário dos partidos políticos, e tal característica relaciona-se ao processo de formação da identidade nacional, iniciada no século XIX e concluída pelo batllismo³. Mais que qualquer sociedade latino-americana, o Uruguai destaca-se por ter, na esfera político-partidária, um de seus principais centros de organização social. As lealdades partidárias parecem orientar decisivamente as práticas políticas dos uruguaios (SOUZA, 2003).

No caso brasileiro existe uma baixa identificação partidária entre o eleitorado (Latinobarômetro, 2010). Este fenômeno cresceu nos últimos anos. Segundo a última pesquisa do Instituto Datafolha (2015), 71% dos brasileiros não têm partido de preferência. Ainda de acordo com o Instituto, o percentual é o maior desde que essa pergunta começou a ser realizada nas pesquisas, em 1989. Em dezembro de 2014, 61% disseram que não tinham partido preferido. Reforçando os dados do Latinobarômetro, a pesquisa realizada por Kinzo (2003) não encontra uma consolidação das identidades partidárias. A autora ressalta que o elemento cognitivo, baseado na informação, é o fator mais importante para estabelecer uma preferência partidária. A falta de informação necessária para diferenciar os partidos que compõem o sistema político brasileiro resulta na ausência de lealdade ou de laços partidários. Para a autora, as eleições não se centram nos partidos. Durante a campanha, os eleitores estão expostos a uma disputa não apenas entre candidaturas individuais como também entre alianças eleitorais “cujos componentes não são fixos, variando de tempo em tempo, de estado a estado e mesmo de cargo a cargo. A baixa identificação partidária tem como exceção o PT. O Partido dos

³ Corrente política inspirada nas ideias e na doutrina política de José Batlle e Odoñez (1956-1929).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Trabalhadores sozinho responderia por 65,6% das identificações partidárias no Brasil” (KLEIM, 2007, p.12.).

A partir de dados de uma pesquisa realizada na área metropolitana de São Paulo, no ano 2002, a autora observa que existe uma influência da escolaridade sobre as preferências partidárias. A existência dessa correlação positiva sugere a hipótese de que a complexidade e a baixa inteligibilidade do jogo eleitoral no Brasil requerem, por parte do eleitorado, uma forte predisposição para obter informação política, o que é mais provável de ser encontrado entre os setores de maior escolarização.

Descentralização Participativa – Montevidéo, Uruguai

A conquista do governo municipal de Montevidéo por parte da Frente Ampla (FA), em 1990, mudou profundamente o cenário político uruguaio. Desde meados do século XIX o país tinha sido governado pelos partidos tradicionais, o Partido Nacional (Branco) e o Partido Colorado. Com a vitória da FA a implementação do sistema de DP consolidou-se em diversas etapas. Todavia, a gênese do modelo (1989-1990) tem seus primórdios no ano anterior à assunção da Frente Ampla (FA) ao governo de Montevidéo, quando foram debatidos o desenho e a conformação dos órgãos descentralizados.

O modelo inicial de participação, implantado em 1990, foi projetado exclusivamente pela FA, que possui fortes vínculos com o movimento sindical. Esse projeto não foi gerado por demandas de organizações da sociedade civil externas à FA. Grupos internos da FA defendiam a participação institucional do movimento sindical e dos Comitês de Base. Entretanto, o primeiro modelo participativo resultante dessas discussões gerou uma estrutura participativa baseada em assembleias, que incorporavam a participação das organizações de base territorial. Este modelo teve grande oposição dos partidos tradicionais uruguaiois, isto é, o Partido Colorado e o Partido Nacional.

Os partidos tradicionais uruguaiois mobilizaram as esferas municipais e nacionais de representação e bloquearam o projeto da FA. O governo teve que negociar com os partidos de oposição um novo modelo de descentralização. Nele foram priorizadas formas tradicionais de representação



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

político-partidária, no caso, as Juntas Locais. No novo modelo, surgido em 1993, foram criados os Conselhos de Vizinhança (CV). A partir de sua criação, foi possível uma nova forma de representação baseada na participação individual ou mediante organizações territoriais de atores sociais sem filiação partidária. Também foram incluídas, nas Comissões Temáticas dos CV, muitos temas marginalizados da esfera político-partidária. No entanto, os CV tiveram pouco poder de decisão, funcionando como esferas consultivas. Apesar dessas mudanças, continuou, na prática, o predomínio da participação de militantes partidários e as lógicas de organização partidária. Dessa forma, a partidocracia uruguaia impôs sua lógica no desenho institucional das novas IP desse período.

As mudanças ocorridas a partir de 2010 com a criação das Alcaldías⁴ não alteraram a função consultiva dos CV, mantendo o sistema político como prioridade de todas as decisões. No período que vai de 1993 a 2004, cresceu a participação quantitativa de pessoas que votaram nas eleições dos CV assim como dos postulantes à função de representantes nestas instâncias. A partir de 2005, a participação decresceu, particularmente dos candidatos ao cargo de Conselheiro. Este declínio explica-se, em parte, pela perda de motivação para participar por parte de ativistas de esquerda e pela limitação das IP em incorporar setores da sociedade civil sem vínculos partidários.

As entrevistas realizadas nas duas regiões de Montevideú indicaram que a maioria dos Conselheiros são militantes de esquerda vinculados ao ativismo sindical e às cooperativas e que tem idade maior que cinquenta anos. Os cidadãos que se envolvem com os problemas territoriais são

⁴ As mudanças na DP estiveram vinculadas a reformas mais amplas em nível nacional. No final da década de 1990 ocorre uma reforma constitucional que muda a estrutura institucional da participação cidadã. A constituição anterior, de 1966, definia o Uruguai como país unitário, mas descentralizado em 19 *Departamentos*, incluindo a Capital (Montevideú). Esses Departamentos gozavam de autonomia administrativa, orçamentária e política, além de um Executivo (Governo Departamental, representado na figura do Intendente) e as Juntas Departamentais, formadas por Ediles departamentais, eleitos de forma direta, como o Intendente. As Juntas Locais estavam subordinadas ao Executivo Departamental. A reforma constitucional de 1997 promoveu mudanças na política de descentralização. A partir dessa reforma, foi criada, em 2010, uma nova esfera de governo, os Governos Municipais, ou as Alcaldías. O objetivo era fortalecer as relações mais próximas entre os governantes locais e os cidadãos, possibilitando a escolha direta de cargos de governos locais. A legislação que criou os novos Governos Municipais estabeleceu que esses governos são constituídos por cinco membros eleitos. O Alcalde será o titular da lista mais votada do partido mais votado, e os quatro membros restantes (Conselheiros) serão distribuídos por um sistema proporcional de representação partidária. Nessa nova estrutura político-administrativa, as Juntas Locais foram extintas.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

peças de idade avançada, que participam ou participaram de atividades sindicais⁵. Assim, grande parte do grupo de Conselheiros provém de uma formação cultural vinculada ao período autoritário. Os antigos militantes de esquerda que viveram a repressão dos anos 1970 e princípio dos 1980 são parte de uma geração que sofreu a perseguição e, em muitos casos, a prisão. A formação cultural dos Conselheiros ocorreu nesse período, quando tiveram como escola política o sindicalismo e as atividades partidárias de esquerda, num contexto de forte repressão. Muitas das ações políticas desse período estavam inseridas numa lógica de ocultamento, característica que perdura no período democrático. Alguns entrevistados afirmam que há uma lógica partidária no funcionamento dos CV, mas que essa lógica *se oculta*.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

Nas entrevistas realizadas com os Delegados do OP constatamos que no Brasil as pessoas participam majoritariamente nas campanhas eleitorais sem identidades partidárias. Dessa forma, os vínculos com os partidos são menos orgânicos quando comparados aos uruguaios. Esse fenômeno permitiu que as pessoas não fossem constrangidas pelas identidades partidárias para poderem participar do OP. Essa característica adquire maior força se a comparamos com a forma de participação que predominou em Montevideú, onde as identidades partidárias limitam a participação de pessoas que não são ligadas à Frente Ampla (FA). Entretanto, o baixo enraizamento dos partidos na sociedade brasileira parece gerar efeitos negativos na qualidade da participação, entre eles, o aumento das probabilidades de cooptação de lideranças e de participantes do OP pelo governo. Esta característica evidencia-se nas mudanças de adesões dos conselheiros aos partidos ocorridas nas mudanças de governos municipais.

⁵ Em geral suas trajetórias estão vinculadas a um período dramático da história uruguaia: a ditadura cívico-militar (1973-1985).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Mudança de governo e identidades partidárias dos participantes do Orçamento Participativo

Pesquisas realizadas sobre as preferências partidárias dos participantes nas Assembleias do OP, demonstram uma baixa identidade dos participantes com partidos políticos, pois aproximadamente a metade não tem preferência partidária. O PT, nos anos 1990, aparece como o partido amplamente majoritário nas preferências, chegando quase a 40% (BAIERLE, 2003). Entretanto, em pesquisa realizada em 2005 houve decréscimo moderado nas preferências pelo PT, juntamente com um aumento dos percentuais dos partidos que formaram a nova coalizão de governo

No ano de 2004, o PT perde as eleições em Porto Alegre, após 16 anos no governo. A nova coalizão vitoriosa reúne mais de dez partidos liderados por José Fogaça, antigo membro do PMDB e que migrou para o Partido Popular Socialista (PPS). O candidato ganha a eleição defendendo a continuidade do OP. Nas eleições seguintes, em 2008, reelege-se prefeito, agora pelo PMDB. O OP, durante este período seguiu em funcionamento, apesar de não mais contar com a centralidade que o programa tinha nas administrações petistas (RENNÓ; SOUZA, 2012; FEDOZZI, 2015).

Outro aspecto importante na comparação entre Porto Alegre e Montevideú é a baixa participação dos sindicatos em Porto Alegre. A representação dessas entidades alcançou o patamar máximo de 2,9%, em 2000, quando o PT teve a mais alta adesão entre os participantes.

Percebe-se entre os integrantes do OP em Porto Alegre que a simpatia por algum partido não se expressa na participação de forma regular neste tipo de organização. A participação ocorre de forma flutuante nas diversas eleições. Esses dados reforçam nossos argumentos, baseados nas entrevistas realizadas em Porto Alegre, de que grande parte dos militantes comunitários participa em campanhas eleitorais sem identidades partidárias, principalmente como cabos eleitorais de políticos individuais.

Dinâmica eleitoral e participantes das IP em Montevideú e Porto Alegre

Ao compararmos as instituições políticas municipais de Montevideú com as de Porto Alegre, encontramos uma diferença fundamental e que tem implicações nas campanhas eleitorais e na relação entre eleitor, candidatos e cabos eleitorais: os Ediles monteviduanos (homólogos dos Vereadores)



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

dores no Brasil) são honorários. A Constituição estabelece que o Edil não pode ser remunerado. Esse fato faz com que, no Uruguai, a profissionalização política na esfera municipal seja muito limitada, realidade que contrasta fortemente com a situação brasileira.

Nos Municípios brasileiros os assessores dos Vereadores são grandes protagonistas nas campanhas eleitorais. Eles tratam de estabelecer vínculos com setores de baixa renda mediante relações clientelísticas, mantendo um estado de campanha permanente, dentro e fora do gabinete do Vereador. Assim, a penetração partidária acontece fora do período eleitoral, compensando a baixa institucionalização da maioria dos partidos. O cargo de assessor profissional não existe no Uruguai. No entanto, a penetração partidária, como vimos anteriormente, ocorre com base em tradições ou devido à hegemonia de um partido de massa, como a FA. No caso brasileiro, em que os partidos geram pouca identidade entre os eleitores, os Vereadores e seus assessores podem vincular-se diretamente às demandas dos setores carentes da sociedade, sem mediação dos partidos. A baixa identidade partidária também permite que os líderes comunitários se relacionem de forma flutuante com diversos partidos ou que participem das instâncias representativas do OP, sem estarem submetidos aos partidos. Esta característica, entre outras, possibilitou que o OP obtivesse grande êxito no número de participantes, pois os setores populares e as lideranças comunitárias não estão condicionados pelas identidades partidárias, podendo aderir ao projeto impulsionado pelo PT, sem estar associado a esse partido.

As entrevistas que realizamos em Porto Alegre revelaram que as lideranças populares surgidas no âmbito dos bairros têm uma trajetória bastante flutuante em diversos partidos, o que contrasta com a realidade dos atores das instituições participativas da cidade de Montevideú. Na capital uruguaia, os Conselhos de Vizinhança (CVs) estão hegemônicos pela participação de militantes da FA. No Uruguai, quando perguntamos aos Conselheiros se estariam dispostos a ser candidatos a um cargo representativo, a maioria respondeu argumentando que seria candidato *se o partido assim o determinasse*, destacando a importância do interesse do partido sobre as candidaturas individuais. Além disso, afirmaram que, para ser candidato, é necessário ter uma trajetória dentro do partido.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Em Porto Alegre, os Delegados vinculam-se aos partidos com demandas imediatas, sem o peso de uma tradição partidária. Muitos dos novos Delegados que entrevistamos tinham pouco conhecimento sobre o funcionamento do OP, mas sabiam que participar era o mecanismo gerador de uma possível solução para suas necessidades. Assim, a participação não está condicionada pela adesão partidária, mas pela realização de demandas, demonstrando a lógica pragmática dos participantes. A participação está condicionada ao atendimento das demandas por infra-estrutura urbana e serviços.

Como destacamos anteriormente, os dados do Latinobarômetro apontam marcadas diferenças na visão sobre política partidária dos cidadãos brasileiros e uruguaios. Nossas entrevistas reforçam esses dados entre os participantes das IP das duas cidades comparadas. Nessa perspectiva, existe uma diferença importante nos depoimentos dos entrevistados de Montevideú se comparados aos depoimentos dos de Porto Alegre. Os Delegados do OP têm fortes discursos antipartidários e antipolíticos. Os Delegados OP da capital gaúcha atribuem um significado aos partidos e a política como uma esfera de interesses particulares que, muitas vezes, não coincidem com o interesse das comunidades



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

V. Conclusiones

Comparando os sistemas políticos antagônicos, nos quais surgem os partidos que impulsionaram as inovações participativas nas duas cidades, constatamos marcadas diferenças. A cultura política uruguaia, durante grande parte do século XX, foi fortemente influenciada pelo ideário de partidos políticos. A esfera partidária se destaca como um dos principais centros de organização social. Os partidos predominaram sobre diferentes formas corporativas de representação. Essa centralidade foi revigorada nas últimas décadas pela presença política da FA nos governos da capital e do país.

No Brasil, os partidos têm baixa legitimidade e identificação entre o eleitorado. As eleições não se centram em partidos. As campanhas eleitorais caracterizam-se pela disputa entre candidaturas individuais ou como alianças eleitorais cujos componentes não são fixos. Sob tais condições, é improvável o desenvolvimento de laços fortes entre eleitores e partidos. A baixa identificação partidária aumentou nos últimos anos: segundo a última pesquisa do Instituto Datafolha (2015), 71% dos brasileiros não tem partido de preferência.

O peso das identidades partidárias adquire mais força explicativa quando comparamos as duas realidades. No Brasil, a identidade partidária é muito baixa, característica que se acentua nos setores sociais de baixa escolarização (KINZO, 2003). Nossas entrevistas revelam que existem diferenças nas formas de penetração dos interesses político-partidários nas organizações da sociedade civil. A maioria de nossos entrevistados na cidade de Porto Alegre manifestou haver participado de campanhas eleitorais apoiando *um candidato, uma pessoa*. A maioria dos Delegados afirma que participou de campanhas eleitorais; entretanto, um número muito baixo deles participa como membro de partido. Esses dados reforçam a ideia de que as campanhas eleitorais no Brasil são centradas em indivíduos e não em partidos. Essa característica contribuiu para que nenhum partido tivesse hegemonia no movimento comunitário de Porto Alegre na década de 1980. Nele participavam “caciques” de direita e de esquerda, cuja ação é muito mais centrada nas suas figuras do que nas passagens legendas partidárias (BAIERLE, 1992). A troca de partidos por parte dos candidatos é um



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

fato habitual no Brasil, que faz com que os líderes comunitários se relacionem de forma flutuante com diversos partidos. Nesse cenário, a maioria dos Delegados entrevistados afirmou que recebe propostas de filiação de diversos partidos. O sistema eleitoral de lista aberta favorecerá esse fenômeno. Este sistema estimula os candidatos a não construírem uma trajetória dentro do partido, pois simplesmente basta ter candidatos que somem votos para a legenda partidária. Também estimula muitos dos candidatos a Vereador ou a Deputado a recrutarem “cabos eleitorais” entre líderes dos movimentos comunitários.

O pouco peso da fidelidade partidária favoreceu que lideranças comunitárias, no final da década de 1980, participassem do projeto impulsionado pelo PT. Eles se identificavam como *comunidade*, defendendo uma visão pragmática e imediatista da política, a fim de demandar serviços para sua região. Acessar bens e serviços públicos permite que uma liderança comunitária ganhe prestígio e capital eleitoral. Como consequência, ter prestígio e não ter necessidade de construir laços permanentes com um partido faz com que organizações partidárias concorram para lograr a adesão desses líderes comunitários, o que acrescenta a possibilidade de captura pelo sistema político.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

BAIERLE, Sérgio Gregório. **Um novo princípio ético-político: Prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80.** M.S. diss., Universidade Estadual de Campinas, 1992.

_____ The Porto Alegre Thermidor? Brazil's 'participatory budget' at the crossroads Socialist Register, 2003.

BAQUERO B; GONZALEZ R. Eleições, estabilidade democrática e socialização política no Brasil: análise longitudinal da persistência de valores nas eleições presidenciais de 2002 a 2010. Opin. Publica vol.17 no.2 Campinas Nov. 2011.

BAQUERO, Marcello. *Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

CAETANO, G. **Ciudadanía política e integración social en el Uruguay, 1900-1933.** México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

DAGNINO, E. A disputa pela construção democrática em América Latina. São Paulo. Paz e Terra, 2006.

FEDOZZI, L. O Poder da Aldeia. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre. Tomo Editorial, 2000.

FEDOZZI, L. Porto Alegre: Participación contra-hegemónica, efecto-demostración y desconstrucción del modelo. In: CARRION, M. Fernando; PONCE, S. Paúl. (coord.) El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina. 5ª Avenida, Quito, 2015.

_____ **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Tomo Editorial. Porto Alegre, 2007.

FILGUEIRAS, C. Movimientos sociales en la restauración del orden democrático. CLASCO. Ediciones de la Banda Oriental, 1985.

GOLDFRANK, B. Los procesos de "Presupuesto Participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. Rev. cienc. polít. (Santiago) v.26 n.2 Santiago, 2006.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

GONZÁLEZ, R. Democracia, Cultura Política e Experiências Participativas na América Latina p. 47 a 68. In: BAQUERO, Marcello Culturas(s) Política(s) e democracia no Século XXI na América Latina. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2011.

GUGLIANO, A. Participação e governo local comparando a descentralização de Montevideú e o orçamento participativo de Porto Alegre. SOCIOLOGIAS, n.º 46, 2004.

HUNTINGTON, S. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

MAINWARING, Scott e SCULLY, T *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford Califórnia, Stanford University Press, 1995

Scott, M. & Timothy, S., 1995. *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*,

MAINWARING S TORCAL. M. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. Opin. Publica vol.11 no.2 Campinas Oct. 2005

MENEGUELLO, R. PT: a formação do partido. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1998.

MOREIRA, C. A esquerda no Uruguai e no Brasil: cultura política e desenvolvimento partidário. Opin. Publica vol.6 no.1 Campinas Apr. 2000.

MOREIRA; VENEZIANO A. "Intergovernment relations in Uruguay", en Nagel, Stuart (comp.) Political Reform en Developing Nations. Illinois University Press, 1995.

PUTNAM, R. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Brasília: UNB, 2009.

SELIOS, L. *Los últimos diez años de la cultura política uruguaya*: entre la participación y el desencanto,. America Latina Hoy, Universidad de Salamanca, 2006.

SOUSA M. A cultura política do “batllismo” no Uruguai (1903-1958). FAPESP, São Paulo 2003.

VENEZIANO, A. la participación ciudadana en la descentralización de monteideo: aprendizajes y reflexiones desde los noventa. Educação e sociedade. Campinas, 2004.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

WELP, Y; SCHNEIDER, C. Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich, Rev. mex. cienc. polít. soc vol.56 no.211 México abr 2011