

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Tese

**Alejandro Lezcano Schwarzkopf**

**PARTIDOS POLÍTICOS E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: UM ESTUDO  
COMPARATIVO DAS EXPERIÊNCIAS DEMOCRÁTICAS PARTICIPATIVAS DE  
PORTO ALEGRE E MONTEVIDÉU**

PORTO ALEGRE

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Lezcano, Alejandro Javier  
PARTIDOS POLÍTICOS E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE  
CIVIL: UM ESTUDO COMPARATIVO DAS EXPERIÊNCIAS  
DEMOCRÁTICAS PARTICIPATIVAS DE PORTO ALEGRE E  
MONTEVIDEU / Alejandro Javier Lezcano. -- 2015.  
209 f.

Orientador: Luciano Joel Fedozzi.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,  
Porto Alegre, RS-RS, 2015.

1. Democracia participativa . 2. Sociedade Civil.  
3. Partidos Políticos . I. Joel Fedozzi, Luciano ,  
orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Gestão Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os  
dados fornecidos pelo(s) autor(s).

ALEJANDRO LEZCANO SCHWARZKOPF

**PARTIDOS POLÍTICOS E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: UM  
ESTUDO COMPARATIVO DAS EXPERIÊNCIAS DEMOCRÁTICAS  
PARTICIPATIVAS DE PORTO ALEGRE E MONTEVIDÉU**

Tese apresentada ao programa de Pós-  
Graduação em Sociologia da  
Universidade Federal de Rio Grande do  
Sul como requisito parcial para a  
obtenção de título de Doutor em  
Sociologia

Orientador: Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi

Porto Alegre

2015

ALEJANDRO LEZCANO SCHWARZKOPF

**PARTIDOS POLÍTICOS E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: UM ESTUDO  
COMPARATIVO DAS EXPERIÊNCIAS DEMOCRÁTICAS PARTICIPATIVAS DE  
PORTO ALEGRE E MONTEVIDÉU**

Teses apresentada ao programa de Pós-  
Graduação em Sociologia da  
Universidade Federal de Rio Grande do  
Sul como requisito parcial para a  
obtenção de título de Doutor em  
Sociologia

Aprovada\_\_\_\_\_ em\_\_\_\_\_de 2015:

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Luciano J. Fedozzi (Orientador)

---

Prof. Dra. Marília Patta Ramos (UFRGS)

---

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano (UFRGS)

---

Prof. Dr. João Telmo de Oliveira Filho (UFSM)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a meus familiares, que sempre me apoiaram e incentivaram em momentos difíceis. A meu filho, que me ilumina com seu sorriso. À minha esposa, pela sua compreensão. A meu amigo Cléo, que partiu e me deixou muitos conhecimentos e saudades.

Agradeço ao professor Luciano Fedozzi, cujo conhecimento e capacidade como pesquisador muito me auxiliaram na realização desta tese.

À professora Alicia Veneciano, que me auxiliou com seu conhecimento e aportes de dados empíricos. Aos Conselheiros e Delegados de Montevideu e Porto Alegre, pelas entrevistas realizadas.

Sou grato aos amigos da Casa de Estudantes de Santa Maria que me acolheram quando não tinha onde morar. Aos amigos que me apoiaram em momentos difíceis na minha permanência no Brasil, especialmente a João Batista Piazer, Ederson Antunes da Rosa, José Máximo Ilha Noya.

Agradeço aos membros da banca examinadora, por se dispuseram à avaliação crítica deste trabalho.

Ao Programa de Pós-graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) por haver me possibilitado a realização desta tese.

Sou grato, por fim, ao Instituto Federal Farroupilha, pela flexibilização de minha carga horária como docente para o cumprimento dos créditos das disciplinas no PPGS da UFRGS.

## RESUMO

Esta tese tem o propósito de realizar um estudo comparativo entre o Orçamento Participativo de Porto Alegre e a Descentralização Participativa de Montevideu, tendo como centro analítico o papel desempenhado pelos sistemas político-partidários no Brasil e no Uruguai. Nesse sentido, 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. Após investigação baseada em fontes secundárias sobre as duas experiências e fontes primárias obtidas com integrantes dos Conselhos de Vizinhança, em Montevideu, e com Delegados do Orçamento Participativo, em Porto Alegre, concluímos as influências distintas dos sistemas políticos nos casos estudados.

## **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.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Características dos sistemas políticos estudados em Montevidéu e Porto Alegre .	27
Figura 2 Mapa dos CCZs, Montevidéu .....	29
Figura 3 - Mapa da divisão geográfica do Orçamento Participativo, Porto Alegre .....	30
Figura 4 - Mapa da população de Montevidéu, NBI .....	32
Figura 5 - Desenho original da Descentralização Participativa, 1990-1993 .....	121
Figura 6 - Estrutura da Descentralização Participativa (1993-2010) .....	124
Figura 7 - Participação cidadã na votação para escolha dos Conselheiros de Vizinhança (1993-2004), por % de eleitores.....	129
Figura 8 - Alcaldias do Departamento de Montevidéu .....	139

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Apoio à democracia, Brasil / Uruguai, 2006 .....	53
Tabela 2 Grau de participação política em Porto Alegre e Montevidéu .....	54
Tabela 3 Composição da Direção Sindical uruguaia, segundo tendências partidárias (1969-1971).....	76
Tabela 4 - Composição da Direção Sindical uruguaia, segundo tendências políticas partidárias (1985-2003) .....	77
Tabela 5- Identificação dos eleitores com partidos políticos no Brasil e Uruguai .....	103
Tabela 6 - Escolarização dos Conselheiros da Descentralização Participativa e dos Delegados do Orçamento Participativo comparada à escolarização total da população de Montevidéu e Porto Alegre .....	131
Tabela 7 - Comparação da renda dos Conselheiros com a renda da população de Montevidéu (1990-2005) .....	132
Tabela 8 Renda familiar dos participantes do Orçamento Participativo de Porto Alegre (1998-2005). .....	132
Tabela 9 - Percepção sobre as funções das Comissões de Moradia % .....	156
Tabela 10 – Preferências partidárias dos participantes do OP (2000-2009), em %.....	176
Tabela 11 - Tipo de associativismo nos participantes do Orçamento Participativo.....	177
Tabela 12 – Filiação partidária entre os Conselheiros Titulares 2005, 2009, 2012.....	184



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**CCZ**- Centros Comunsais Zonais

**CGT** - Comando Geral dos Trabalhadores

**CNT**- Central Única de Trabalhadores

**COP** - Conselho do Orçamento Participativo

**CV**- Conselhos de Vizinhança

**DP**- Descentralização Participativa

**FA** - Frente Amplia

**FASE** - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

**FD** - Fórum de Delegados

**FNPP** - Fórum Nacional de Participação Popular

**IMM** – Intendência Municipal de Montevidéu

**IP** - Instituições Participativas

**MLN-T** Movimento de Liberação Nacional Tupamaros

**MPP** Movimento de Participação Popular

**MPP**- Movimento de Participação Popular

**NUPESAL** - Pesquisa Capital Social, Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de vida na América Latina.

**ONGs** - Organizações Não Governamentais

**OP**- Orçamento Participativo

**OSC** - Organizações de Sociedade Civil

**PC** – Partido Colorado

**PCU** - Partido Comunista de Uruguai

**PIT-CNT** – Plenário Intersindical de Trabalhadores – Convenção Nacional de Trabalhadores

**PN** – Partido Nacional

**PSU** Partidos Socialista do Uruguai

**PT**- Partido dos Trabalhadores

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS .....	23
PARTE I - SOCIEDADE CIVIL E SOCIEDADE POLÍTICA: INTERPENETRAÇÕES	35
CAPÍTULO I .....	36
SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA.....	36
1.1 A nova sociedade civil .....	36
1.1.2 Da valorização da sociedade civil à institucionalização da participação.....	39
1.1.3 A reconstrução teórica da sociedade civil .....	41
1.1.4 Crítica à visão dicotômica .....	44
1.2 Cultura política, urbanização, atores sociais: comparações entre Brasil e Uruguai .....	47
1.2.1. Confiança e democracia em Porto Alegre e Montevidéu.....	50
1.2.2 Uma interpretação do clientelismo no Brasil.....	56
1.2.3 Clientelismo e espaço urbano .....	58
1.2. 4 Urbanização brasileira e o caso de Porto Alegre .....	59
1.2.5 Urbanização no Uruguai e o caso de Montevidéu .....	61
1.2.6 Movimento comunitário: novos atores em Porto Alegre.....	64
1.2.7 Associações de Moradores, Comissões de Vizinhança e Cooperativas no Uruguai .....	68
1.2.8 O Cooperativismo em Montevidéu.....	70
1.3 Sindicalismo no Brasil e no Uruguai.....	72
1.3.1 Sindicalismo no Brasil.....	72
1.3.2 Sindicalismo no Uruguai.....	73
CAPÍTULO 2 .....	80
PARTIDOS POLÍTICOS E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL.....	80
2.1 Partidos políticos e democracia: declínio dos partidos políticos? .....	80
2.2 Novas formas de representação .....	83
2.3 Relações dos partidos com os movimentos sociais .....	87

2.4	Institucionalizações de sistemas de partidos e movimentos sociais: Brasil e Uruguai....	89
2.5	Partidos políticos no Uruguai: a partidocracia .....	92
2.5.1	Os partidos e a história do Uruguai .....	94
2.6	Partidos políticos no Brasil.....	99
2.7	Partidos de esquerda no Uruguai e no Brasil.....	104
2.8	O Partidos dos Trabalhadores .....	107
2.9	Gênese da Frente Ampla.....	110
2.9.1	A FA: de uma coalização de partidos a um “partido coalizão” .....	112
PARTE II	.....	116
A DESCENTRALIZAÇÃO PARTICIPATIVA EM MONTEVIDÉU E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE .....		116
CAPÍTULO III .....		117
A DESCENTRALIZAÇÃO PARTICIPATIVA DE MONTEVIDÉU .....		117
3.1	Descentralização Participativa – Montevidéu, Uruguai.....	117
3.2	Primeira etapa da Descentralização Participativa: propostas de Assembleias Deliberantes .....	119
3.3	Segunda etapa da Descentralização Participativa: as Juntas Locais os Conselhos de Vizinhança (1993-2010).....	123
3.4	A formação dos Conselhos de Vizinhança.....	127
3.5	Orçamento Participativo e as novas Alcaldias em Montevidéu.....	135
3.6	Interpretações dos efeitos eleitorais da Descentralização Participativa.....	140
3.7	Limites do funcionamento dos Conselhos de Vizinhança.....	142
3.7.1	Aspirações dos militantes individuais a carreiras políticas .....	147
3.7.2	Expectativas dos cidadãos e ação dos Conselhos de Vizinhança.....	150
3.7.3	O sindicalismo como escola .....	152
3.8	Desenho institucional: a opção pelas Associações de Moradores .....	154
3.9	Sínteses do capítulo .....	159
CAPÍTULO 4 .....		161

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE.....	161
4.1 Estrutura institucional do Orçamento Participativo de Porto Alegre.....	161
4.2 Gênese do Orçamento Participativo.....	163
4.3 Contexto político partidário na gênese do Orçamento Participativo .....	164
4.4 Partido, governo e movimentos sociais.....	167
4.5 Governo e movimento sociais nos primeiros anos da Administração Popular em Porto Alegre .....	172
4.8 Campanhas eleitorais individualistas e cabos eleitorais .....	177
4.9 Adesão partidária, captura e participação .....	182
5 Sínteses do capítulo .....	187
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	189
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	196

## INTRODUÇÃO

Na América Latina, a democracia eleitoral parece consolidada. No entanto, a partir dos anos 1990, estendeu-se em toda a região uma profunda insatisfação com os resultados dessa democracia em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política. Nesse contexto de insatisfação, surgiu uma variedade de experimentos que visam aprofundar e inovar os canais democráticos, ampliando o campo político de construção da cidadania. Dentro destas inovações destaca-se o Orçamento Participativo (OP), iniciado com o governo da Frente Popular na cidade de Porto Alegre (1989-1992).

Os estudos sobre o OP têm como referência a cidade de Porto Alegre onde as interpretações sobre esta forma de participação popular são bastantes numerosas. Entretanto, na América Latina ainda são escassos os estudos comparativos entre experiências participativas de distintos países. Portanto, estudos comparativos internacionais são de particular importância para enriquecer a agenda de pesquisa sobre a democracia participativa.

O OP tornou-se uma forma de participação local presente em mais de 350 cidades no Brasil (RBOP, 2012) e passou a inspirar outras cidades em âmbito internacional, entre elas a cidade de Montevideu. Nessa cidade o núcleo das inovações democráticas reside no que se denominou Descentralização Participativa (DP), assim como na estruturação de Centros Comunitários Zonais (CCZs), que são as principais instâncias onde se desenvolve a participação.

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 visou a uma maior democratização do orçamento público. Já em Montevideu, 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 Montevideu, 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 as situações, existiu uma natureza dual da matriz organizacional, expressa pela dupla definição de movimento e de partido.

A gênese do OP em Porto Alegre esteve diretamente vinculada aos movimentos sociais<sup>1</sup> e à participação de partidos políticos de esquerda, expressa na ideia *de vontade política*. O êxito dos primeiros anos do OP e a qualidade do sistema de participação favoreceu-se da cultura associativa porto-alegrense, assim como das ações coletivas dos movimentos sociais e dos *partidos políticos de esquerda* que lutavam por direitos de cidadania no Brasil, conforme Fedozzi (2000), Gugliano (2004) Silva (2001) e Avritzer (2004).

Os diagnósticos da DP montevidense também foram caracterizados pela importância do voluntarismo político para sua efetivação. Na DP, no começo de 1990, quadros partidários frenteamplistas ou de centrais sindicais participavam das novas instituições participativas, muitas vezes, como militância partidária (VENECIANO, 2004).

---

<sup>1</sup> Do ponto de vista teórico, a análise da bibliografia geral nas Ciências Sociais inclui os movimentos sociais como uma esfera dos estudos sociopolíticos e tem como denominador comum analisá-los dentro da problemática da ação coletiva. Nas abordagens fundadas no paradigma da teoria marxista, até os anos 1950, o conceito de movimento social sempre esteve associado ao de luta de classe. Este conceito era utilizado em acepções amplas, envolvendo grandes períodos históricos. O surgimento de novas modalidades de movimentos sociais – como os dos direitos civis nos Estados Unidos, das mulheres, dos estudantes e os ambientalistas – contribuiu para que novos olhares fossem lançados sobre a problemática da ação coletiva. Nesse contexto, surgiram teorias como a de Mobilização de Recursos, nos Estados Unidos, e a teoria dos novos movimentos sociais, na Europa (GOHN, 1997). “Nas últimas três décadas, os movimentos sociais têm sido compreendidos como uma forma de ação coletiva sustentada, a partir da qual atores que compartilham identidades ou solidariedades enfrentam estruturas sociais ou práticas dominantes” (ABERS; BULOW, 2011, p. 53). Esta definição é compartilhada por autores vinculados à teoria dos “novos movimentos sociais” e também por aqueles ligados à chamada “abordagem do processo político”. Essa unidade de análise foi ampliada por duas correntes teóricas. Por um lado, a ampliação ocorre no papel dado a uma multiplicidade de organizações da sociedade civil baseadas na solidariedade, substituindo a expressão “movimento social” pelo conceito de “sociedade civil”. Por outro lado, a corrente teórica baseada na “abordagem do processo político” ampliou a análise a uma ampla gama de processos pautados pelo conflito. A essas duas correntes, Abers e Bulow (2011) incorporam a unidade de análises dos movimentos sociais e atores que estão posicionados dentro da esfera estatal, incluindo redes de atores que cruzam a fronteira entre o Estado e a sociedade civil. Em nossa análise, adotamos este olhar ampliado sobre os movimentos sociais proposto pelas autoras.

Em nossa proposta de análise dessas novas instituições democráticas visamos destacar a atuação dos partidos políticos nos processos participativos. A importância dos partidos radica-se no fato de que as experiências de Montevideu e de Porto Alegre foram impulsionadas por partidos de esquerda que ascenderam, pela primeira vez, ao governo. Romão (2010) parte da hipótese de que os ambientes participativos vinculados ao OP são influenciados pelas dinâmicas partidárias. A perspectiva de Romão rebate a linha analítica que coloca a sociedade civil (representada, principalmente, pelos trabalhos de Avritzer) como protagonista das experiências de OP. Segundo o autor, a análise preponderante em torno do OP e das instituições participativas em geral está fundamentada em dois pilares: 1) a ideia de que há uma sociedade civil que pleiteia participar, e 2) a de que a intenção dos governos é norteadada pela maior ou menor vontade política em ceder soberania. A proposta de Romão é considerar outras perspectivas analíticas: 1) OP como uma estratégia de ampliação da base sociopolítica de apoio ao governo; 2) OP como novo espaço de interação política e de disputa por visibilidade de diversos grupos com interesses políticos.

A ideia de uma forte influência dos partidos políticos em diferentes formas alternativas de participação democrática na sociedade uruguaia foi defendida por Veneciano (2002). A autora afirma que o desenho institucional e os objetivos iniciais da DP em Montevideu foram “distorcidos” em três níveis: na incidência do sistema político partidário; na dinâmica interna do próprio sistema; e na influência da cultura política e das práticas políticas. Na visão da autora, o sistema político uruguaio, com uma estrutura política na qual o Estado e os partidos são centrais, *inibe a participação em instituições que estão planejadas para a participação de atores “territoriais”*.

Segundo Goldfrank (2002), o nível de institucionalização dos partidos de oposição criou diferenças na participação nas experiências de Montevideu e de Porto Alegre. Em Montevideu, o novo partido no governo, o FA, enfrentou partidos de oposição fortemente institucionalizados e com redes clientelísticas com ampla identificação partidária, com raízes nos primeiros anos do século XIX. Segundo o autor, em Porto Alegre, não existiam grupos partidários historicamente dominantes, vários deles foram formados na última década, com pouca coerência programática e disciplina partidária. A diferença implicou que, quando o FA tentou introduzir programas de participação, seus oponentes tinham mais a perder comparativamente

que os rivais do PT. Dessa forma, a resistência dos grupos de oposição foi mais forte em Montevideu. No caso de Porto Alegre, o PT teve maior liberdade no desenho do OP. Outra consequência da oposição debilmente institucionalizada foi que as organizações comunitárias de Porto Alegre tiveram mais autonomia frente aos agrupamentos políticos.

Entretanto, entendemos que o argumento de Goldfrank é válido em relação ao sistema político brasileiro em geral, mas não se aplica ao caso particular do PT, que, como demonstraremos, é excepcional na história política brasileira. Diferentemente da maioria dos partidos políticos brasileiros, que surgem de formados a partir de elites ou do Estado, o PT é um partido de origem externa, extraparlamentar, de caráter societário, com grande inserção em diversas organizações sociais. A partir do modelo de institucionalização de Panebianco (2005), é possível enquadrar o PT como um partido institucionalizado, predominante em relação ao ambiente externo, e que possui um centro dirigente coeso e de incentivos para sua base social (FILOMENA, 2006). Outro aspecto que diferencia o PT no cenário de baixa institucionalização diz respeito à identificação dos eleitores com os partidos. Em sistemas pouco institucionalizados, existe baixa identificação dos eleitores com organizações partidárias, com a exceção dos partidos de esquerda. O PT sozinho responderia por 65,6% das identificações partidárias no Brasil (KLEIM, 2007). A partir destas considerações, as hipóteses de Goldfrank (2002) são guias adotados como parciais para a compreensão da influência do sistema político na participação da sociedade civil, pois o sistema político brasileiro tem baixa institucionalização, mas o PT e os partidos de esquerda em geral têm características diferenciadas com importantes graus de institucionalização.

Apesar de o PT ter elementos em comum com a FA, são marcantes as diferenças entre os sistemas partidários de Brasil e 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, 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. Também, quando existe pouco enraizamento dos



partidos na sociedade, os vínculos entre eleitores e candidatos são mais personalistas. Os eleitores escolhem os candidatos baseando-se em suas características pessoais, sem levar em conta partido, ideologia ou questões programáticas. A disseminação do voto tendo em vista as características pessoais dos candidatos, sem conteúdo programático ou ideológico, é um sinal revelador da fraqueza das raízes partidárias. Forte institucionalização política implica predomínio dos partidos sobre as organizações externas (MAINWARIN; TORCAL, 2005).

Mainwaring Torcal (2005) defende a ideia de que o nível de institucionalização é uma dimensão central para compreender os sistemas partidários. Mainwarin e Torcal (2005, p. 254) definem *institucionalização* como “um processo pelo qual uma prática ou organização se torna bem estabelecida e amplamente conhecida, senão universalmente aceita”. 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.

Para os referidos autores, a institucionalização dos partidos origina consequências negativas para a *accountability* eleitoral. Sistemas partidários pouco institucionalizados são mais vulneráveis a que políticos antipartidários cheguem ao poder, causando efeitos adversos na democracia. Pelo contrário, quando existe maior institucionalização, os atores políticos têm expectativas claras e estáveis em relação ao comportamento de outros atores. Desse modo, um sistema partidário institucionalizado é aquele no qual os atores desenvolvem expectativas e comportamentos baseados nas premissas de que os contornos e as regras fundamentais da competição partidária prevalecerão em um futuro previsível.

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.

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 que, 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, a maiorias delas implementadas em regimes autoritários (MOREIRA, 2000).

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). Entretanto, está forte institucionalização dos partidos é apontada como um impedimento para a organização autônoma da sociedade civil. Esse fenômeno limitaria o bom funcionamento das Instituições Participativas (IPs), pois os canais representativos tradicionais absorveriam as demandas da sociedade civil. Implicitamente, esta perspectiva remete ao problema da representação, isto é, maior institucionalização significa maior representação de interesses sub-representados (CASEN, RAVECCA, 2008; GOLDFRANK, 2006; MIRZA, 2006).

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. Estas 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<sup>2</sup>, pois os líderes da comunidade tendem a procurar outros canais de acesso para o Estado em lugar de confiar nos partidos. “Na ausência de um sistema partidário forte e na presença de um legislativo fraco e fragmentário, a governança participativa pode ocupar um papel crucial na canalização das demandas emergentes nas comunidades organizadas” (WAMPLER, 2011, p. 153).

Pesquisas comparadas destacam a importância das demandas dos cidadãos, espontâneas ou informais, ou a falta de elas como fator propulsor da oferta participativa (YANINA WELP; CECILIA SCHNEIDER, 2011). Países em que as organizações partidárias não cumprem a função representativa gerariam novas IPs, pois teriam um terreno mais fértil para desenvolver-se. Nesse cenário, as alternativas para aprofundar a democracia perpassam a participação da sociedade civil, pela defesa da democracia participativa.

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. Essas pesquisas demonstram principalmente que a sociedade uruguaia – com fortes vínculos políticos partidários – se relaciona com a alta adesão à democracia. Em Montevideu, os partidos têm maior centralidade e legitimidade que em Porto Alegre, o que 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. Os cidadãos brasileiros não se identificam com partidos; os eleitores votam em *pessoas*. A partir destas diferenças surge o seguinte questionamento, que constitui nosso problema sociológico central: quais as possíveis relações entre os distintos sistemas partidários

---

<sup>2</sup> O Brasil, no final do século XX, transformou-se em um dos países com maior número de práticas associativas de América Latina (AVRITZER, 2008).

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 IPs?

Considerando-se que os sistemas partidários antagônicos em questão (do Brasil e do Uruguai) provocam diferenças nas formas de penetração da política partidária nas distintas formas de associação e nas IPs<sup>3</sup>, levanta-se a hipótese de que haja dois tipos de influência nas experiências estudadas: na DP de Montevideu, a forte institucionalização partidária sobrecarrega o processo participativo e acaba instituindo processos partidarizados, isto é, com menor pluralização da participação e maiores barreiras aos cidadãos e organizações independentes; já no OP de Porto Alegre, a baixa institucionalização partidária abre oportunidades para o aumento da permeabilidade entre Estado, sistema político-partidário e cidadãos, facilitando os trânsitos entre a sociedade civil e a sociedade política, com características de captura, tutela e de clientelismo no processo de participação.

Outro aspecto relacionado com a baixa institucionalização diz respeito à falta de identidade partidária, que se manifesta de forma mais forte nos setores brasileiros de baixa renda e escolarização, público majoritário que participa do OP. A pesquisa de Kinzo (2005) observa que pessoas de maior escolarização são mais propensas a assimilar a informação sobre as relações partidárias, especialmente no contexto complexo e confuso da disputa eleitoral brasileira. Porém, também a formação de identidades partidárias depende das estratégias das organizações partidárias para chegar ao eleitor diferenciando-se como entidades políticas, como foi o caso do PT. A baixa identidade partidária pode favorecer um modelo institucional participativo aberto com predominância de assembleias e participação individual, como é o caso do OP de Porto Alegre.

Com o objetivo de apresentar elementos descritivos que sustentem as hipóteses referidas anteriormente, propõe-se realizar um estudo comparativo entre o OP de Porto Alegre e a DP de Montevideu, centrado na influência das relações político-partidárias na participação dessas duas IPs. O enfoque proposto muda a perspectiva de análise centrada na sociedade civil. A tese da centralidade da sociedade civil nos estudos sobre a participação nas novas instituições democráticas

---

<sup>3</sup> A partir da definição de Avritzer (2008, p. 45), identificamos IPs como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”.

negligenciou o importante papel exercido pelos partidos políticos nessas instituições. Nosso ponto de partida visa romper com a dicotomia normativa que separa a sociedade civil da sociedade política. A literatura centrada na “sociedade civil”, que tem como referências centrais as obras de Habermas (2003) e Cohen e Arato (2001), apontou seu foco analítico na dinâmica deliberativa no interior dos espaços de participação ou nos aspectos gerais que promovem maior democratização da sociedade. Essa literatura enfatiza a autonomia como fundamento do potencial transformador da sociedade; entretanto, essa perspectiva realiza poucas distinções analíticas entre os atores da sociedade civil e dá pouca atenção aos fatores que configuram as diferentes capacidades dos atores para a ação.

Houtzager, Lavalle e Acharya (2004), a partir das críticas a essas perspectivas, buscam mecanismos teóricos que iluminem os espaços de ação entre a sociedade civil e a sociedade política. Nesse sentido, destacam que a capacidade de participar está condicionada pela história da construção dos atores, pelas suas relações com outros atores (do Estado ou do universo das organizações civis). Eles denominam esta abordagem como *perspectiva da polis, em contraposição à perspectiva da sociedade civil – que destaca como foco principal a autonomia das organizações da sociedade civil e que dá pouca importância às instituições políticas. A perspectiva da polis aponta que organizações civis com fortes vínculos com atores políticos, movimentos operários ou atores estatais são mais propensas a participar.*

A mudança analítica também se manifesta nas análises da representação. Enquanto a maior parte da literatura focada na sociedade civil tem pensado a participação nos novos espaços como inovação nas modalidades de democracia direta, a *perspectiva da polis* destaca as esferas de representação dentro das IPs.

O presente estudo está focalizado nos elementos apontados na *perspectiva da polis*. Assim, analisamos as esferas de representação nas duas IPs, isto é, a pesquisa terá como objeto empírico uma comparação entre os Conselhos de Vizinhança (CVs) de Montevideu e os Fóruns de Delegados do OP de Porto Alegre. Estas estruturas institucionais, respectivamente, da DP de Montevideu e do OP de Porto Alegre, são bastante análogas entre si. Nos dois casos, existem cidadãos que são eleitos e representam regiões e interesses de bairros das cidades.

Nosso problema de pesquisa constrói-se, em primeiro lugar, por meio do questionamento das teses da centralidade da sociedade civil como foco teórico na abordagem de instituições das democracias participativas. Para diferenciar-se dessa abordagem, a proposta analítica da presente tese visa situar-se no terreno das vinculações, das articulações e das permeabilidades entre as esferas da sociedade civil e da sociedade política, focalizando a influência desta última na participação da sociedade civil. Nesse sentido, visamos analisar como sistemas partidários e formas de institucionalização partidária antagônicas, como os sistemas uruguaio e brasileiro, influenciam os processos de participação.

A tese está dividida em duas partes, com dois capítulos em cada uma.

A primeira parte, intitulada “Sociedade civil e sociedade política: interpenetrações”, está dividida em dois capítulos. No primeiro capítulo, “Sociedade civil e democracia” problematizamos as perspectivas teóricas dominantes na análise das novas experiências participativas. Damos particular atenção à influência da teoria da sociedade civil aprestada por Cohen e Arato (2001), assim como aos aportes analíticos complementares a esta teoria. A seguir, apresentamos as principais críticas às abordagens *dicotômicas* centradas na sociedade civil, que a separam radicalmente da sociedade política. No segundo capítulo, “Partidos políticos e participação da sociedade civil”, construímos nosso problema de pesquisa a partir da análise dos sistemas partidários uruguaio e brasileiro: apresentaremos teorias sobre a institucionalização dos partidos políticos; abordaremos a estrutura política partidária e a institucionalização partidária como um conjunto de normas que influenciam diretamente a participação; analisaremos os partidos de esquerda que impulsionaram a participação no Uruguai e no Brasil.

Já a segunda parte, “A Descentralização Participativa em Montevideú e o Orçamento Participativo em Porto Alegre”, os capítulos dividem-se em: Capítulo III, “A Descentralização Participativa de Montevideú”, e Capítulo IV, “Orçamento Participativo de Porto Alegre”. Nestes, realizamos uma síntese da gênese da DP de Montevideú e do OP porto-alegrense, focalizando as inter-relações das esferas políticas partidárias com as organizações da sociedade civil. São analisadas as entrevistas realizadas com os Delegados do OP e os representantes dos CVs em Montevideú.

## CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Para a realização da pesquisa, cabe destacarmos as condições metodológicas apropriadas da comparação. Nesse aspecto, Sartori (1994) identifica o método comparativo como uma especialização do método científico em geral. Para o autor, comparar implica fundamentalmente encontrar semelhanças e diferenças. Se duas entidades são iguais em tudo, em todas suas características, é como se fossem a mesma entidade. O inverso, se duas entidades são diferentes em tudo, é inútil compará-las. As comparações que interessam são entre as entidades que possuem atributos, em parte, compartilhados e, em parte, não compartilhados. ´

Para comparar, é necessário realizar uma classificação, na qual as categorias devem ser mutuamente excludentes. As estratégias comparativas dizem respeito a escolher os sistemas mais semelhantes ou os sistemas mais diferentes. É nessa mesma perspectiva que selecionamos cidades com perfis sociodemográficos similares, que se aproximam pelas características populacionais, pela taxa de urbanização e pela incidência da desigualdade medida pelo índice de Gini. O conceito que está por trás dessa escolha é a aproximação das características estruturais para, então, aferir a influência da variável política sobre a participação da sociedade civil.

No caso de nossa pesquisa, podemos enumerar aspectos em comum que demarcam uma aproximação: a redemocratização dos dois países, na metade da década de 1980; a reforma do estado e a valorização da sociedade civil, a descentralização política e administrativa na década de 1990; o fato de Montevideu ter uma população de aproximadamente 1.325.968 habitantes e índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,880 (ATLAS, 2013), ao passo que Porto Alegre tem 1.409.351 habitantes e IDH de 0,805 (IBGE, 2014).

Os elementos em comum das cidades não se mantêm na comparação entre os estados, pois Brasil e Uruguai são países muito diferentes entre si. Enquanto o Brasil possui uma população estimada de quase 200 milhões de habitantes, o Uruguai não chega a 3,5 milhões, dos quais aproximadamente 50% estão concentrados na capital,

Montevidéu. O território brasileiro é cerca de 50 vezes maior do que o uruguaio, segundo menor da América do Sul.

Do ponto de vista de organização política, embora os dois países adotem sistema presidencialista e representação proporcional, o Brasil forma uma federação, e o Uruguai, um Estado unitário. O Uruguai apresenta um sistema partidário classificado como institucionalizado, estável, consolidado e altamente nacionalizado, cujas mais tradicionais legendas são centenárias (partidos Colorado e Nacional) (BARRETO, 2012). Já o Brasil tem uns dos sistemas partidários menos institucionalizados da América Latina (MAINWARING; SCULLY, 1995).

No Uruguai, a estrutura subnacional está dividida em 19 departamentos, nos quais o Poder Executivo é exercido pelo Intendente, eleito diretamente pela população e que, ao contrário do Presidente, pode concorrer imediatamente a um novo governo. O legislativo municipal conta com uma única câmara, chamada Junta Departamental, sempre formada por 31 cadeiras, independentemente do contingente populacional ou eleitoral da região. Cada departamento reúne diversas cidades, vilas ou povoados, mas não corresponde plenamente nem aos municípios nem aos estados brasileiros. O Intendente é uma figura mista, está a meio caminho de ser o governador do departamento e o prefeito da capital departamental (CARDARELLO, 2009 apud BARRETO, 2012).

Também, encontramos diferenças e semelhanças na estrutura institucional dos mecanismos participativos de ambos os países. Em relação às formas de democracia, 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 Montevidéu predominam estruturas institucionais representativas. No OP de Porto Alegre, parte das decisões são tomadas em assembleias abertas, com a seleção de demandas priorizadas em cada região ou temática. Entretanto, uma parte significativa das decisões é realizada pelo Conselho do OP, composto de representantes eleitos nas assembleias abertas. Em Montevidéu, 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 (OPs), 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 (IPs). Nas palavras do autor (2008, p. 45), as IPs 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 Montevideu e em Porto Alegre apresenta elementos análogos à comparação das IPs distintas existentes no Brasil. Na analogia que construímos, a DP de Montevideu aproxima-se, em sua estrutura institucional, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) do Brasil, pois a maior 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, esses processos não incorporam diretamente um número amplo de cidadãos.

As duas modalidades participativas brasileiras apresentam diferentes formas de participação, que são resultado de distintas trajetórias e apresentam configurações institucionais também diferentes. Isso se materializa no perfil dos participantes que são atraídos para tais instituições (BORBA, 2011; CÔRTEZ; GUGLIANO, 2010). No que diz respeito aos CGPP, os dados indicam que os participantes de tais espaços apresentam renda e escolaridade bastante superiores à média da população.

A categoria participação pode ser dividida em duas partes: como categoria teórica da democracia ou como categoria prática dos atores sociais. Nos dois casos, foi estabelecida uma multidimensionalidade de sentidos, o que torna a participação um conceito fugidio, pois existem diversas expectativas nela depositadas. Como

categoria da teoria democrática, a participação foi utilizada basicamente em teorizações orientadas para a crítica interna da democracia, refutando as teorias minimalistas (LAVALLE; VERA, 2011). Para avaliar os efeitos do sistema político na participação, é necessário considerarmos as variações de características da própria categoria participação, distinguindo, dentro da variedade, possibilidades de atos normalmente agrupados sob o rótulo participação. Assim, pode ser considerado *participar*: falar em uma assembleia, participar de um abaixo assinado, frequentar uma reunião, aderir a um protesto público, etc. Em nosso estudo, limitamos a categoria participação à ação pública de indivíduos que se vinculam às organizações da sociedade civil e a partidos políticos e atores que cumprem funções representativas nas IPs, isto é, os Delegados e Conselheiros, de ambas as cidades estudadas.

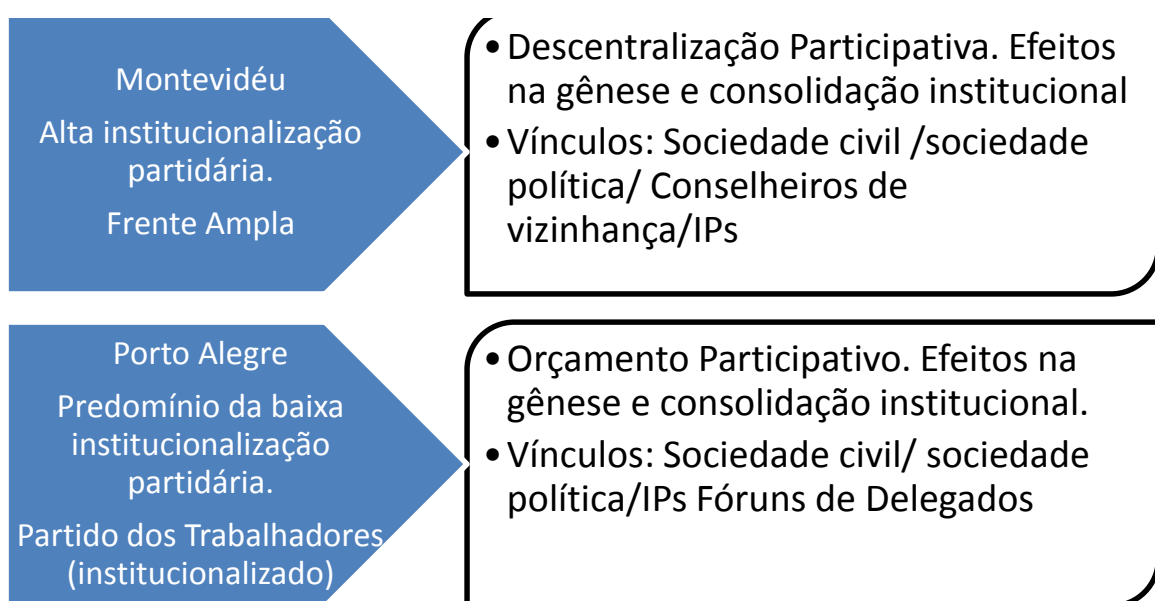
O conceito de sociedade política refere-se ao complexo cultural organizacional da ação e das instituições políticas, incluindo atores e instituições de intermediação entre a sociedade e o Estado (partidos políticos e parlamentos). Esse conceito foi abordado numa perspectiva mais limitada (normativa) nas teorias da sociedade civil de Cohen e Arato (2001), a partir das pistas apresentadas pela teoria democrática de Habermas (2003). A referência à sociedade política, somada à consideração do papel das características do Estado, é imprescindível para uma compreensão mais adequada da complexidade do processo de construção democrática e permite combatermos versões apologéticas da sociedade civil (DAGNINO, 2006).

Analisar, em toda sua complexidade, a relação entre sociedade civil e Estado é uma condição necessária para compreendermos as possibilidades, as tensões e os conflitos presentes nos processos de construção democrática na América Latina. Na década de 1990, houve forte influência das correntes normativas sobre a noção de sociedade civil, que a entendiam como o polo da virtude democrática, contraposta ao Estado (DAGNINO, 2011). Na tentativa de romper com essa dicotomia, Dagnino (2011) propõe uma abordagem teórico-metodológica que representa melhor as relações entre sociedade civil e Estado. Tal proposta se baseia nas trajetórias individuais ou nos trânsitos de dirigentes e ativistas entre ambas as esferas de atividade, um fenômeno frequente nas democracias latino-americanas. *A autora compreende trajetórias como as formas biográficas que assumem algumas articulações entre a sociedade civil e o Estado.* Seu estudo pode constituir um recurso teórico-metodológico descritivo para superar a dicotomia que separa artificialmente as

duas esferas de atividade em muitas das análises da política latino-americana. As trajetórias permitem observar tanto as vinculações e separações entre sociedade civil e sociedade política, como as mudanças e as continuidades que sofrem os projetos, orientando a ação dos indivíduos, conforme essas trajetórias se desenvolvem. Dessa forma, a proposta desta tese visa situar-se no terreno da permeabilidade, dos trânsitos, das vinculações e desvinculações entre sociedade civil e Estado. Além disso, as trajetórias podem ter impactos democratizantes ou conservadores em suas esferas de partida ou de chegada (DAGNINO, 2011). Os triunfos eleitorais do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Frente Ampla (FA), no Brasil e no Uruguai, respectivamente, a partir dos anos 1980 e durante a década de 1990, abriram essas possibilidades nos respectivos processos de participação.

Ao analisarmos os efeitos do sistema político partidário na participação, avaliamos a maneira pela qual os dois sistemas antagônicos estimulam ou limitam a participação de atores da sociedade civil e influem na consolidação de modelos institucionais. Partimos da hipótese de que esses elementos vão influenciar a maneira de participar dos atores individuais e coletivos. Na Figura 1, sintetizamos nossa proposta de estudo.

**Figura 1 - Características dos sistemas políticos estudados em Montevideu e Porto Alegre**



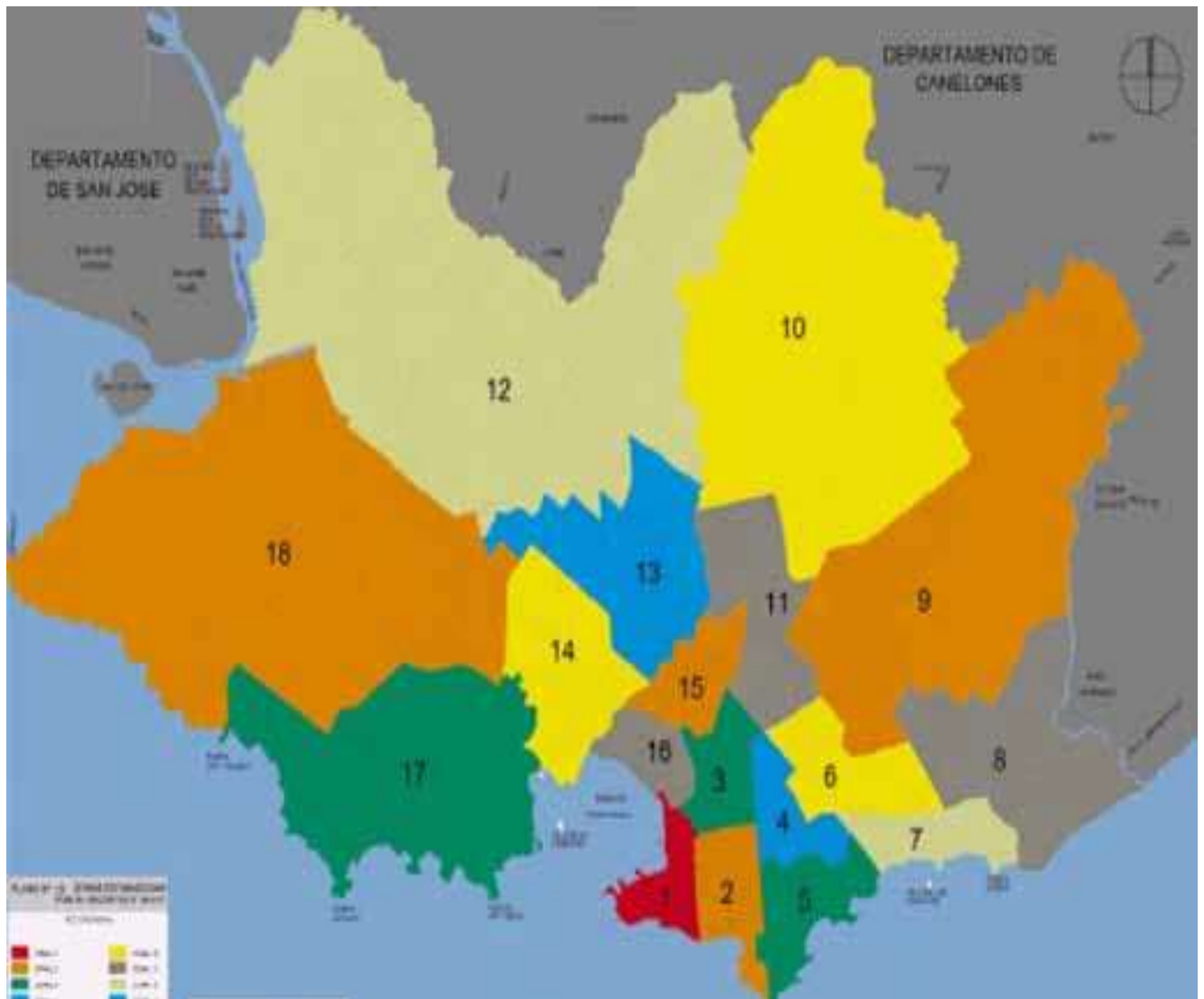
Fonte: Elaboração própria.

A pesquisa empírica dividiu-se em dois momentos. Primeiramente, com base em dados secundários, comparamos a influência do sistema político partidário dos dois países na gênese da DP e do OP, no final da década de 1980 e princípio dos anos 1990.

Num segundo momento, comparamos os vínculos dos Conselheiros dos CVs e dos Delegados do OP de Porto Alegre com organizações sociais e partidos políticos. Esta comparação adotou como recorte empírico duas regiões análogas de cada cidade quanto ao nível socioeconômico (baixo e médio) da população. Nossa análise teve como foco dois Centros Comunitários Zonais (CCZs) 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, nas duas capitais, dois tipos de regiões: uma região com menor índice de acesso a bens e serviços públicos e outra com acessos médios.

Nas IPs das regiões selecionadas, foram realizadas um total de 36 entrevistas semiestruturadas e em profundidade, com questões pautadas em um roteiro, em anexo (1). Na cidade de Montevideu, realizamos 21 entrevistas somadas no CCZ 3 e no CCZ 17 (ver Figura 2). Na cidade de Porto Alegre, onde existem mais pesquisas, realizamos 14 na Região Glória e na Região Noroeste (ver Figura 3). Também realizamos entrevistas com funcionários que participaram da elaboração da engenharia institucional da DP. Nos roteiros, procuramos analisar parte das trajetórias individuais dos Conselheiros e Delegados, seus vínculos com organizações da sociedade civil e do sistema político (como as Associações de Moradores ou organizações setoriais como sindicatos), o tempo de participação na vida pública e particularmente suas relações com partidos políticos, a fim de captar diferentes visões sobre a avaliação do funcionamento das instituições participativas. Também objetivamos avaliar os mecanismos de penetração política partidária nas IPs, expressos em interesses de atores individuais em carreiras políticas.

Figura 2 Mapa dos CCZs, Montevidéu



Fonte: Intendência Municipal de Montevidéu (2013).

**Figura 3 - Mapa da divisão geográfica do Orçamento Participativo, Porto Alegre**



Fonte: Prefeitura de Porto Alegre.

A influência de diferentes sistemas políticos nas formas de participação manifesta-se, também, no nível das aspirações dos militantes individuais a carreiras políticas. Estudos comparativos sobre as carreiras dos profissionais da política no Brasil, Uruguai e Chile demonstram que os vínculos mais duráveis dos candidatos aos partidos pertencem à esquerda. Partidos de esquerda apresentariam composição social mais pluralista, bem como vínculos partidários mais duráveis e prévios ao ingresso na carreira política. Em contraste, partidos mais tradicionais recrutam seus candidatos baseados em capital eleitoral pessoal e carreiras construídas previamente e fora das organizações partidárias (MARENCO; SERNA, 2007).

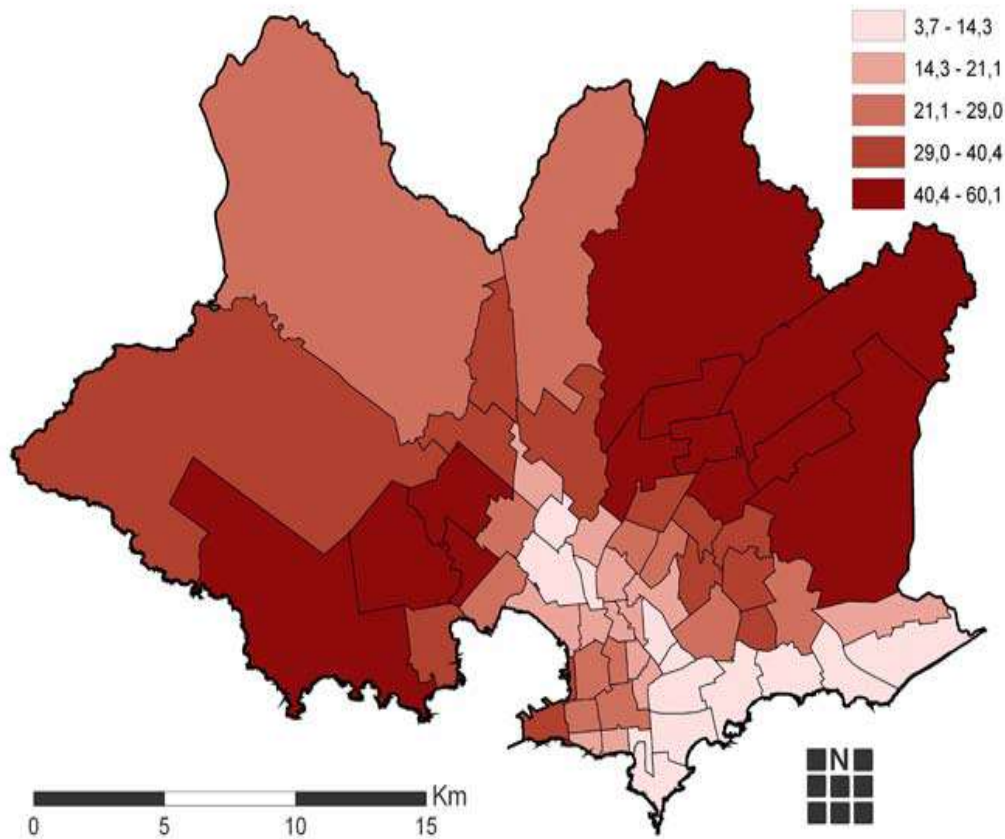
A partir dos depoimentos dos entrevistados de Porto Alegre distinguimos uma categoria que não foi operacionalizada em Montevideu: o cabo eleitoral. Ela se justifica a partir das particularidades encontradas em Porto Alegre, isso é, a predominância de indivíduos quem tem um discurso antipolítica e antipartidário, mas que participam de campanhas eleitorais apoiando candidatos.

Na cidade de Montevideu, selecionamos como foco de estudos o CCZ 3 e o CCZ 17. A eleição desses centros representa uma amostra de grande diversidade socioeconômica, pois os CCZs estão integrados por diferentes bairros que conformam subzonas com características particulares. Assim, existe uma grande heterogeneidade inter-regional. Em uma mesma região coexistem lares com grandes diferencias socioeconômicas. A metodologia utilizada no Uruguai para medir essa heterogeneidade baseia-se no conceito de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI).

Esta metodologia foi proposta pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) como instrumento para realizar medições de pobreza desde a década de 1980 e é amplamente utilizada na América Latina. O método de NBI tem um enfoque multidimensional e objetiva identificar a falta de acesso a bens e serviços – que contribuem para a garantia dos direitos sociais (moradia, educação, saúde). Quanto maior a porcentagem de NBI, mais carente é a região.

A Figura 4 descreve as diferenças regionais de NBI da cidade de Montevideu. Ele demonstra que o conjunto de bairros situados na periferia montevideana apresenta alto índice de população com carências (entre 40% e 60% do total da população). Todos os bairros situados na costa, ou seja, nas margens do Rio da Plata, apresentam índices muito baixos de NBI. Essas zonas são habitadas por setores de classe média e classe média alta.

**Figura 4 - Mapa da população de Montevidéu, NBI**



Fonte: Atlas Sociodemocrático y de la Desigualdad del Uruguay (2013).

A partir de dados socioeconômicos, Aguirre, Sierra e Iens (1992) realizaram uma classificação de CCZ em três tipos: 1) “costeiro heterogêneo”, com melhores ingressos relativos e nível educativo alto; 2) “periférico carenciado”, que tem as maiores porcentagens de NBI com níveis educativos baixos; 3) “pericentral em deterioração”, unidades intermédias, pertencentes a bairros da cidade que apresentam processos de deterioração, com nível de escolarização e de rendas baixo e médio. Segundo essa classificação, o CCZ 3 pertence a esta última categoria, e o CCZ 17, à categoria “periférica carenciada”.

O Centro Comunal Zonal 3 encontra-se numa zona intermédia, pertencente a uma região com bairros próximos ao centro da cidade e com zonas que sofreram deterioração econômica. Grande parte desta região tem bons serviços e infraestrutura. Neste CCZ, moram 67.876 pessoas, representando um 5% da população total da cidade. Uma pesquisa sobre o perfil dos Conselheiros da região, realizada pela Secretaria de Assistência Social do CCZ, em 2011, revelou que, na



eleição para o CV desse ano concorreram 61 candidatos, dentre os quais foram eleitos 40 titulares e 10 suplentes. Entre eles, 27 (54%) era mulheres e 23 (46%) eram homens. A faixa etária preponderante era entre 60 e 69 anos.

Esse perfil é muito parecido com a média dos Delegados e Conselheiros do OP de Porto Alegre. Nessa cidade, também há maior participação feminina, mas um pouco mais jovem: a faixa etária preponderante é de 50 a 60 anos.

Em relação à escolarização, os dados indicam que há uma semelhança na média dos Conselheiros e Delegados de Porto Alegre, isto é, a maioria tem Ensino Médio completo.

Como apontamos anteriormente, o CCZ 17 é composto por alguns dos bairros mais carentes de Montevideú. Esse Centro, situado na zona oeste da cidade, abrange uma população de 86.839 indivíduos, representado 7% da população total de Montevideú. Os níveis de escolarização desta população são mais baixos, apenas 10% tem o ensino secundário completo.

O CCZ 17 destaca-se como um dos centros de maior participação nas eleições dos CV. Em 1993, 16,25% da população escolheu os Conselheiros, cifra que diminuiu a partir de 2004. Esta região também se caracteriza por um elevado número de associações civis. Foi registrado um total de 226 organizações sociais (Associações de Moradores, cooperativas de moradias e outras que atuam principalmente na área de religião e cultura), isto é, uma associação para cada 355 habitantes. A maioria destas organizações participa do CCZ (VIÑOLY, 2006).

Na capital gaúcha, realizamos entrevistas na Região Glória e na Região Noroeste. O perfil socioeconômico dos moradores destas regiões é análogo ao dos moradores analisados em Montevideú.

A Região Glória tem características análogas ao CCZ 17, pois tem um IDH médio próximo ao baixo (0,788), comparativamente às demais regiões de Porto Alegre. Assim como em Montevideú, dentro de seu amplo espaço geográfico, existem zonas de muita pobreza. Entretanto, sua população é um pouco menor: 42.286 habitantes, representando 3% da população total da cidade. A taxa de analfabetismo é de 3,29%, e o rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 2,52 salários mínimos

A Região Noroeste tem características que a aproximam da CCZ 3, pois seu IDH fica entre médio e alto. A região tem 130.810 habitantes, representando 9,28% da população do município. A taxa de analfabetismo é de 0,86%, e o rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 6,35 salários mínimos (OBSERVAPOA, 2014).

## **PARTE I - SOCIEDADE CIVIL E SOCIEDADE POLÍTICA: INTERPENETRAÇÕES**

## CAPÍTULO I

### SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA

Neste capítulo, apresentamos elementos conceituais e críticas à teoria da nova sociedade civil de Choen e Arato (2001). A partir das críticas, adotamos a posição defendida por Lavallo (2011), Silva, 2006), Dagnino (2006) e Romão (2010), de que as instituições políticas, de um lado, e os atores da sociedade civil, do outro, são mutuamente constitutivos. Num segundo momento, valendo-nos do conceito de cultura política, apresentamos as diferenças e similitudes mais gerais que caracterizam Porto Alegre e Montevideú. Com base nesse conceito, visamos comparar as inter-relações entre a sociedade civil e a sociedade política nas duas cidades.

Também comparamos as características da urbanização das cidades pesquisadas, pois entendemos que as relações estabelecidas entre desigualdade de acesso a bens urbanos e diferentes formas de clientelismo podem ser um elemento explicativo das formas e dos perfis participativos. A partir das características urbanas, analisamos as principais associações da sociedade civil que se vinculam institucionalmente às Instituições Participativas (IPs) pesquisadas. Em relação à Porto Alegre, damos ênfases ao movimento comunitário vinculado às Associações de Moradores, significando a ideia de comunidade como elemento de identificação para militantes e religiosos. Quanto a Montevideú, as Associações de Moradores, de base territorial, são menos importantes, pois não geraram um movimento comunitário urbano como ocorreu em Brasil. No entanto, foram estas entidades o alvo principal da engenharia institucional da Descentralização Participativa (DP).

#### 1.1 A nova sociedade civil

As análises acadêmicas das novas IPs, sobretudo no Brasil, tiveram como foco os atores sociais pelo viés da *sociedade civil*. Esta perspectiva teórica, que foi

consolidada na década de 1990, focalizava-se na emergência de novos atores civis autônomos, portadores de um associativismo cívico que promoveriam uma renovação da democracia (GURZA; LAVALLE, 2003).

Nessa abordagem, participação e deliberação surgiram como elementos centrais de uma grande renovação da teoria democrática. Nessas interpretações, predominavam adjetivos como “redescoberta”, “emergência” “ressurgimento”, conceitos que, para Lavalle (2011), estavam carregados de uma estilização normativa.

O interesse contemporâneo na sociedade civil, experimentado a partir do final dos anos 1960, tem sido produzido por lógicas diversas. Entre as mais importantes, podemos destacar: as lutas democráticas da Europa Oriental e as transições democráticas de América Latina (COHEN; ARATO, 2001). Para Nogueira (2005), a difusão do conceito teve como base um conjunto de fatores. Na América Latina, o conceito de sociedade civil foi redimensionado no contexto das ditaduras, quando o Estado Militar parecia se contrapor à sociedade civil, particularmente no Brasil, na segunda metade da década de 1970, quando novos movimentos sociais compuseram uma forte frente de oposição à ditadura. A sociedade civil tinha características diferentes das que hoje se dá a este conceito. Naquele contexto de luta contra a ditadura, sociedade civil tornou-se sinônimo de tudo ou quase tudo o que se contrapusesse ao Estado Ditatorial. Nestes termos, “civil” significava o contrário do “militar”, e, portanto, designava a contraposição (movimentos sociais e da luta antiditatorial) ao Estado (militarizado) (COUTINHO, 2000 apud MONTAÑO, 2003). Nesse contexto histórico, em determinado momento da ditadura militar brasileira, a sociedade civil organizada, de grupo dominados, conseguiu reunir, em oposição ao poder militar, concentrando no Estado, o conjunto das forças democráticas provenientes de diversas classes, movimentos sociais e partidos. A oposição sociedade civil/Estado ficou marcada por uma ênfase maniqueísta, na qual tudo o que provinha da sociedade civil era visto de modo positivo e tudo o que era referente ao Estado aparecia marcado por um sinal fortemente negativo (COUTINHO, 2000 apud MONTAÑO, 2003).

A valorização da sociedade civil dá-se, também, devido à expansão da cultura democrática, em geral, e à cultura participativa, em particular, que impulsiona os chamados novos movimentos sociais. As lutas que se traduzem pautam-se por formas organizativas (democracia participativa) diferentes das pautas que presidiram as lutas

pela cidadania (democracia representativa) (SANTOS,1997). Consequentemente, também muda a morfologia da sociedade civil, na qual aparece uma multiplicidade de expressões sem poder de homogeneizar-se num projeto alternativo.

Em outra perspectiva, as ideologias neoliberais e neoconservadoras, tendo como princípios as doutrinas liberais do século XIX, de economia autorregulada, valorizam a sociedade civil como oposta ao Estado. Para os neoliberais, o Estado aparece como limitativo e opressor desta. Assim, defendem a restrição do seu tamanho como forma de reduzir seu dano e fortalecer a sociedade civil (SANTOS, 2005). Para o comunitarismo neoconservador, o declínio moral e cívico da sociedade (o excesso de violência, a pornografia, o egoísmo, a droga, o consumismo) tem como origem o excesso de política institucional ou de direitos regulamentados. Como antídoto, o comunitarismo recomenda a redução da política estatal e a retraditionalização da sociedade, um fechamento em si mesma, à margem do Estado, dos direitos básicos do indivíduo, em benefício da família, da comunidade e do “capital social” (NOGUEIRA, 2005).

Também é importante destacarmos a emergência do que foi denominado terceiro setor, o qual teve muita importância na aplicação de políticas públicas nos países do Cone Sul. Na década de 1990, a reforma do Estado, advinda das diretrizes preconizadas pelo chamado “Consenso de Washington”, incluiu recomendações de desenvolvimento de políticas compensadoras – preferencialmente levadas a efeito em parcerias com organizações não governamentais (ONGs) – às populações mais vulneráveis aos efeitos do ajuste fiscal. O incentivo e o repasse de recursos de instituições multilaterais, como o Banco Mundial, aos projetos diretamente conduzidos por ONGs tem propiciado um significativo envolvimento destas organizações em políticas públicas. Os Estados latino-americanos vêm utilizando de forma crescente o estabelecimento de convênios com estas organizações para provisão de serviços sociais às camadas carentes da população.

A difusão mundial de discursos de cidadania, solidariedade, altruísmo e voluntariado encontram expressão por meio das ONGs das mais variadas origens, o que tem dado ensejo ao surgimento do conceito de terceiro setor. Este estaria composto por um conjunto muito amplo e variado de instituições, com importante participação do voluntariado, abrangendo fundações, ONGs, associações de bairro,

movimentos sociais, instituições religiosas, associações de filantropia, etc. Sua lógica de ação seria autônoma da racionalidade com que se moveria o Estado, caracterizado como o primeiro setor, uma vez que seria diferente da racionalidade própria do mercado, caracterizado como o segundo setor (com uma lógica baseada nos interesses privados). As características comuns do terceiro setor resumem-se na ideia de iniciativas e instituições privadas, mas que teriam objetivos públicos (FERNANDES, 1994).

### 1.1.2 Da valorização da sociedade civil à institucionalização da participação

A academia brasileira deu um importante destaque ao papel dos diversos setores da sociedade civil no processo de democratização em diversos âmbitos e temas: na luta contra o governo autoritário; nas reivindicações relativas à problemática urbana; na reformulação na esfera dos valores. A década de 1970 caracterizou-se como um marco no desenvolvimento da ideia de sociedade civil e do associativismo plural autônomo. As explicações para este novo associativismo relacionaram-se à configuração autoritária da ditadura militar. Nesse contexto, um novo associativismo combativo irrompe na esfera pública, denunciando injustiças e lutando pela democratização. Os movimentos sociais passam a representar a ideia de sociedade civil que, contraposta ao Estado, significava o campo virtuoso das ações e interações sociais que desafiavam a lógica do poder tradicional, denunciando e demandando a construção de uma sociedade mais igualitária (LUCHMAN, 2002). Estas mudanças foram interpretadas por Avritzer (1997, p. 23) como novas formas de “ação coletiva e de ocupação do espaço público”. Os atores coletivos criam um novo espaço público, distinto da sociedade política, gerando novas identidades. Nesse processo, existe uma ruptura do padrão populista (no qual predominam as relações clientelísticas verticais), reforçado a partir da entrada de atores de classe média na cena política e do aparecimento de associações temáticas, provocando um significativo aumento no ritmo de constituição de associações civis e de pluralização dos temas com os quais as associações lidam. Essas novas associações defendem a autonomia organizacional perante o Estado (BOSCHI, 2004).

A ideia de autonomia passa a ser central para a análise da nova sociedade civil. Por ser tão importante, cabe perguntar-nos: o que significa autonomia da sociedade

civil? Avritzer (2012) responde que esse conceito foi compreendido de duas diferentes formas: como autonomia organizacional perante o Estado e como uma esfera independente para a ação do Estado. Os movimentos sociais incorporaram uma ideia geral de autonomia que vinha do próprio sindicalismo. Esta dimensão mostrou-se muito forte durante o autoritarismo e influenciou um conjunto de movimentos, entre os quais o do associativismo comunitário, o movimento da saúde, o movimento da reforma urbana e quase todos os movimentos com a presença da Igreja Católica. Entretanto, o movimento pela autonomia social não sobreviveu à democracia com a mesma concepção com que surgiu.

Assim, no contexto da redemocratização, muda-se a atitude dos novos atores sociais, que na década de 1970, foi caracterizada por um confronto direto com o Estado. No momento pós-autoritário, o associativismo urbano pauta-se menos pelo embate e mais pela negociação com o Estado; menos pela ação coletiva pública e contestatória e mais pela construção de mecanismos participativos; menos pela militância e mais pela ocupação de cargos de representação gestão (LUCHMAN, 2002). Nessa perspectiva, uns dos principais momentos de atuação dos movimentos sociais juntos aos canais formais de representação política foi o processo de elaboração da Constituição Brasileira de 1988, a qual permitiu a consolidação e a abertura dos canais de participação e afirmou a possibilidade de formas de democracia direta. Foi esse marco que possibilitou a implementação, em diferentes níveis de governo, de Conselhos de Políticas Públicas, com representantes do governo e da sociedade civil, em áreas como Saúde, Educação, Assistência Social, Criança e Adolescente. Também foram elaboradas as Leis Orgânicas Estaduais e Municipais – sem as quais não haveria repasse de recursos do nível federal para os níveis estadual e municipal (TEXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006).

Assim, a Constituição de 1988 criou um âmbito favorável à criação do Orçamento Participativo (OP), abrindo canais de participação nos municípios, favorecendo a descentralização e fornecendo capacidades financeiras e legais que permitiram aos governos locais inovações administrativas e políticas. O novo marco legal acarretou maior descentralização, permitindo transferências de responsabilidades e de recursos financeiros para os municípios. Essa situação levou aos Poderes Executivos Municipais, especialmente os governados por partidos de



esquerda, a desenvolverem maior grau de autonomia e responsabilidade, realizando reformas tributárias para aumentar a arrecadação de recursos próprios.

As reformas visando à descentralização não foram exclusividade do Brasil; elas foram realizadas em vários países da América Latina, dentre eles o Uruguai. Em muitos casos, em lugar de um aprofundamento da democracia, a descentralização implicou um processo liberalizante. Nesses casos, ocorreu uma redução das áreas de atuação do Estado por meio da delegação, à sociedade civil, das políticas para o terceiro setor. No caso brasileiro, a descentralização, por um lado, permitiu desconcentrar o nível de demandas no Governo Federal; por outro, proporcionou um novo canal para as lutas pela democratização social.

Este novo cenário levantou expectativas otimistas em relação às possibilidades de reversão da lógica da política tradicional, pautada por relações de clientelismo e autoritarismo que caracterizam uma trajetória distanciada da noção de cidadania, fatores que possibilitaram a generalização da desconfiança da população na política e nos políticos.

### 1.1.3 A reconstrução teórica da sociedade civil

As novas expressões de valorização da sociedade civil foram acompanhadas por sua reconstrução teórica, realizadas principalmente por Cohen e Arato (2001). Na nova arquitetura conceitual, são priorizados os conjuntos de sujeitos coletivos que tematizam questões e problemas que expressam interesses dos excluídos dos debates e das deliberações políticas.

A teoria de Cohen e Arato (2001) visa desenvolver e justificar sistematicamente a noção de sociedade civil, compreendendo-a como vinculada aos movimentos democratizadores autolimitados que procuram estender e proteger espaços tanto para a liberdade negativa como para a liberdade positiva e voltar a criar formas igualitárias de solidariedade, sem obstaculizar a autorregulação econômica. A tese central dos autores é a de que a democracia tem mais condições de ser aprofundada no nível da sociedade civil que no nível da sociedade política. O funcionamento das associações, a comunicação pública, as instituições culturais e as famílias permitem graus potencialmente altos de participação direta e igualitária e a tomada de decisões

colegiadas, isto é, maior do que é possível para os partidos políticos ou sindicatos. A nova sociedade civil incorpora as categorias “sistema” e “mundo da vida”, de Habermas (1987)<sup>4</sup>, com a finalidade de desenvolver uma teoria política que possa contribuir com os projetos democráticos contemporâneos. Por esta teoria, a legitimação do processo democrático deriva dos procedimentos comunicativos da formação democrática da vontade e da opinião. Esse mecanismo influencia o exercício do poder político (parlamento, partidos), sem substituir sua função de tomar decisões vinculantes. As estruturas comunicativas da esfera pública reagem como sensores às pressões e aos problemas que perpassam toda a sociedade.

Farias (2000, p. 49) sintetiza de forma muito clara a relação que Habermas estabelece entre o sistema político e a sociedade civil:

A imagem que Habermas nos oferece para explicitar os processos de comunicação e de decisão do sistema político é aquela que retrata uma relação do tipo centro-periferia. No centro localiza-se a administração, o judiciário e a formação democrática da opinião e da vontade (parlamento, eleições políticas, partidos) que formam o núcleo do sistema político; na periferia, encontra-se a esfera pública composta por associações formadoras de opinião, especializadas em temas e em exercer influência pública (grupos de interesse, sindicatos, associações culturais, igrejas etc.).

Um aspecto central da nova sociedade civil é a sua diferenciação da esfera econômica, pois, “apenas dessa forma a sociedade civil poderá se tornar o centro de uma teoria social e política crítica nas sociedades em que a economia de mercado já desenvolveu ou está em processo de desenvolver sua própria lógica autônoma” (COHEN; ARATO, 2001). Sob esta perspectiva, apenas uma reconstrução com base num modelo tripartite, que distingue a sociedade civil tanto do Estado quanto da economia, tem possibilidade de assumir o papel de oposição democrática.

---

<sup>4</sup>Esta teoria de democracia está vinculada diretamente à visão de Habermas sobre a modernidade. Para o autor alemão, o processo de constituição da modernidade ocorreu a partir da diferenciação de dois tipos de estruturas: 1) as sistêmicas, relacionadas às dimensões econômicas (regidas pela lógica estratégica de mercado) e administrativas (regidas pela lógica estratégica do poder); 2) as do mundo da vida, em que se situa o campo de integração social, organizado em torno do consenso normativo gerado a partir da estrutura comunicativa (HABERMAS, 1987).

A sociedade civil caracteriza-se, portanto, segundo esta concepção, como a esfera da interação social entre a economia e o Estado. No entanto, ela não engloba toda a vida social fora do Estado e da economia. Sendo assim, é preciso distingui-la tanto de uma sociedade política (de partidos e organizações políticas), quanto de uma sociedade econômica – empresas, cooperativas, redes de produção, etc. O âmbito específico da sociedade civil seria o das associações e dos grupos sociais estabilizados por direitos fundamentais, de associação de reunião, de expressão, de imprensa e de privacidade, que funcionam com base na lógica normativa de coordenação da ação comunicativa, no sentido proposto por Habermas (ARATO, 1995).

Esta proposta reintroduz na discussão teórica acerca da política e da democracia o valor e o papel da ação coletiva, questionando a teoria liberal que foi pensada na esfera individual. Uma esfera tripartite promove maior complexidade analítica ao diferenciar sociedade civil e mercado, resgatando a dimensão de conflitos, que, na perspectiva liberal, aparecem como representação do interesse público universal (LUCHMANN, 2007).

No Brasil, a partir da década de 1980, pesquisadores e agentes políticos enfatizaram o papel de atores sociais na reconstrução, na sustentação e no aprofundamento da democracia. Sobre forte predomínio do debate acerca dos novos movimentos sociais, a discussão sobre a centralidade e o protagonismo dos atores sociais passa a ocorrer posteriormente, na década 1990, sob o marco do conceito de sociedade civil (SILVA, 2006). Essa perspectiva foi difundida principalmente por Leonardo Avritzer, o qual toma como base conceitual as ideias de Habermas e encontra, nos movimentos sociais, os representantes de formas de comunicação e interação próprias do mundo da vida, no embate com as estruturas sistêmicas. Desse enfrentamento, surge uma esfera de autonomia social, identificada com o processo de produção da democracia. Esta visão implica o reestabelecimento de um “significado normativo da democracia”, pois os processos de democratização seriam fruto da demarcação específica do mundo da vida frente ao avanço de estruturas econômicas e administrativas, o que origina a esfera de autonomia referida. Assim, a democracia depende, para sua reprodução, não apenas daqueles processos que ocorrem no sistema político (partidos políticos, eleições, atividade parlamentar), mas

também de processos de formação e renovação de uma cultura política democrática, relacionados à formação de associações e à solidariedade social (AVRITZER 1996).

Essa visão da vida associativa pautada por um conjunto de regras que, nos processos comunicativos democráticos “livres de constrangimentos”, leva a qualificar a leitura habermaciana da democracia como um “problema moral”, isto é, como procura intersubjetiva de regras mais adequadas ao desenvolvimento de uma sociabilidade coletiva.

#### 1.1.4 Crítica à visão dicotômica

No Brasil, as pesquisas acadêmicas das novas experiências democráticas, em sua grande maioria, partiram da descrição dos arranjos participativos como espaços conquistados de baixo para cima pela mobilização social. Essa perspectiva confronta o Estado e a sociedade civil. Para Lavallo (2011) e Romão (2010), esse tipo de abordagem negligencia a compreensão do *papel dos partidos políticos e governos na institucionalização desses arranjos*. Na perspectiva de Lavallo, é necessário romper com o modelo que coloca governos e partidos num lado da mesa e sociedade civil do outro, *pois os partidos e governos disputam a representação da sociedade civil, e os atores da sociedade civil procuram agir na inserção da sociedade política*.

O autor aponta que o centro da perspectiva da sociedade civil se apoia em diversos pressupostos: a) existe uma convicção de que as organizações da sociedade civil se pautam por uma lógica calcada na deliberação oposta a uma lógica baseada em interesse; b) a sociedade civil tem natureza descentralizada e enraizamento na vida social das comunidades; c) a sociedade civil tem autonomia em relação ao Estado, aos partidos políticos e aos grupos de interesses. Estas características promovem um potencial democratizador que contrasta com a lógica dos interesses representados em organizações político partidárias, as lógicas tecno-burocrática das agências estatais e a lógica excludente do mercado (LAVALLE, 2011).

Esses pressupostos geraram uma série de críticas. Um conjunto delas refere-se à visão normativista desta perspectiva. Neste aspecto, questiona-se a normatividade e a amplitude da proposta da sociedade civil, que encontram, na esfera

associativa, uma instância privilegiada de produção de consensos morais e fluxos comunicativos direcionados a sintonizar o funcionamento das instituições de mercado e da política (LAVALLE, 2011). Nesta mesma perspectiva, existem críticas – que incluem os modelos liberais e comunitaristas – questionadoras do papel dos atores da esfera civil como aqueles capazes de sustentar valores democráticos fundamentais, isto é, o voluntarismo, a autodeterminação, a inclusão altruísta e a liberdade. Exemplos históricos comprovam que esses valores podem constituir qualquer sociedade civil, tanto democrática quanto autoritária. Nesse sentido, podemos destacar, por exemplo, a República de Weimar, que contava com uma sociedade civil bem organizada e deu origem e sustentou o nazismo. Também na Itália do pré-guerra, em países do Leste Europeu, grupos com elevados nível de participação apoiaram grupos fascistas. Assim, o simples entendimento da sociedade civil como uma esfera de ação associativa voluntária separada do Estado e do mercado não é suficiente para produzir distinções qualitativas importantes (MAIA, 2010). Portanto, a construção que separa simbolicamente uma sociedade civil homogênea e virtuosa, com valores em comum e produtora de efeitos democratizantes, de um Estado, igualmente homogêneo e que encarna todos os vícios da política concedida como mera luta do poder, não se sustenta empiricamente.

A sociedade não está unificada somente por compromissos virtuosos e valores em comum, mas também por divergências e conflitos, podendo, assim, gerar efeitos positivos e negativos. Nessa perspectiva, Silva (2006) aponta que existe um descompasso entre as prescrições normativas e essencialistas no que diz respeito à abordagem teórica situada na sociedade civil e os atores empíricos que configuram a sociedade civil brasileira, a qual seria altamente heterogênea e marcada por diversas características (clientelismo, autoritarismo, baixa densidade associativa). Algumas associações se mostram preocupadas com ações destinadas à conveniência, à autoajuda, ao divertimento; outras tem uma agenda política, destinadas ao envolvimento com os cidadãos ou à assistência a estes.

Um segundo conjunto de críticas refere-se às dificuldades de fixar fronteiras rígidas entre o Estado, o mercado e a esfera civil. Não é possível separar radicalmente a sociedade civil da sociedade política, pois um importante conjunto de atores integrantes daquela tem assumido funções institucionalmente reconhecidas no projeto, no controle e na execução de políticas públicas. Dessa forma, não seria

possível isolar as partes, isto é, separar a sociedade civil da sociedade política. No caso brasileiro, essas inter-relações se intensificam a partir da década de 1990, com a parceria entre o Estado e o terceiro setor e com a ascensão de governos de esquerda – vinculados a movimentos sociais – nas esferas municipais, estaduais e nacional. Assim, o processo de redemocratização e a posterior consolidação do Partido dos Trabalhadores (PT) geraram uma profunda mudança nas oportunidades de acesso à política institucional por parte das organizações de movimentos sociais. Essas oportunidades se concretizaram tanto por meio da participação da sociedade civil em novos espaços institucionais abertos a representações da sociedade quanto por meio do envolvimento na implementação de políticas públicas, em praticamente todos os setores do Estado brasileiro (SILVA; OLIVEIRA, 2011).

Perante as limitações recém expostas, diversos autores têm proposto distinções conceituais com o objetivo de contribuir para a construção de teorias capazes de orientar a pesquisa empírica nas análises das inter-relações entre a sociedade civil e o Estado. Na presente tese, adotamos a perspectiva construída por Lavalle (2011) e Dagnino (2006), isto é, compartilhamos da ideia de que a construção política das sociedades civis se dá a partir das relações estabelecidas entre sociedade, Estado, organizações civis e instituições políticas. A análise dos autores ilumina o papel da configuração institucional dos governos e dos partidos como condicionantes das ações dos atores societários e de ativistas políticos. A perspectiva centra-se no “estatuto político” da sociedade civil, o qual é determinado no contexto histórico e não é passível de determinação teórica, constituindo-se empiricamente nos interesses, nas práticas, nos atores envolvidos na construção e na reprodução da sociedade civil. Logo, entende-se que as sociedades civis são construções políticas “porque o Estado e as instituições políticas, de um lado, e os atores da sociedade civil, de outro, são mutuamente constitutivos” (LAVALLE, 2011, p. 12). Esta recíproca constituição ocorre em processos temporais, através das moldagens de instituições preexistentes, portanto, é produto de uma relação interativa e contingente.

Esta análise teórica, também denominada de *perspectiva da polis*, destaca a importância causal das instituições políticas, sugerindo que organizações com vínculos fortes com atores políticos – como partidos, movimentos operários ou atores estatais – são mais propensas a participar das IPs. Assim, o foco analítico passa a ser

as interfases entre o Estado, os partidos e o universo das relações coletivas situadas nas organizações da sociedade civil (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA, 2004).

## **1.2 Cultura política, urbanização, atores sociais: comparações entre Brasil e Uruguai**

O conceito de cultura política, como a teoria da nova sociedade civil, enfatiza a esfera da sociedade como um elemento fortalecedor da democracia. Em 1963, a publicação do clássico “The Civic Culture”, de G. Almond e S. Verba, sobre a cultura cívica, provocou a renovação da ciência política da época e inaugurou novas linhas de investigação. Entre elas, podemos destacar a análise das condições para a realização plena da democracia. “The Civic Culture” defende a tese de que o estabelecimento de instituições, como o sufrágio universal e os partidos políticos, não é suficiente para o bom funcionamento da democracia, pois também seria necessária uma cultura política congruente com esse arranjo institucional. Nessa análise, os valores, os sentimentos, as crenças e os conhecimentos são relevantes para explicar os padrões de comportamento político adotados pelos indivíduos (ALMOND; VERBA, 1989). A cultura política de um país é compreendida pelos autores como a configuração particular de padrões de orientação em relação aos objetos políticos partilhada por seus membros.

A noção de cultura política, após um êxito inicial, sofreu várias críticas<sup>5</sup>. No entanto, este conceito possibilitou novos enfoques para fenômenos contemporâneos, desenvolvendo uma nova visão para as diferenças de funcionamento e desempenhos de arranjos institucionais semelhantes implantados em sociedades diferentes

---

<sup>5</sup> Entre elas, podemos destacar o argumento que enfatiza o seu alcance explicativo. Ele afirma que a noção de cultura política foi concebida como uma variável independente na compreensão dos fenômenos políticos, sendo considerada uma forma de justificar a superioridade dos valores cívicos fundados na cultura liberal-democrática de matriz anglo-saxônica. Portanto, esse conceito estabelece uma visão etnocêntrica. Para Almond e Verba, a configuração de uma cultura cívica seria determinante para o desenvolvimento e a estabilidade dos sistemas políticos democráticos, e sua ausência seria entendida como uma das razões que promoveriam crises em sistemas políticos. Dessa forma, o conceito de cultura cívica estabelece uma relação entre estrutura política e cultura política, concluindo por um “determinismo culturalista”, uma vez que a cultura política não é vista como um processo de interação social, e sim como um dado previamente estabelecido (MOISÉS, 1995, p. 93).

(GONZÁLEZ, 2011). Estas possibilidades se evidenciam a partir da década de 1980, quando os processos de democratização têm significativos avanços em todo o mundo – a chamada *Terceira Onda de Democratização* (HUNTINGTON, 1991). Nessas mudanças globais, a noção de cultura política foi revitalizada. Participação ampliada e difusa, associativismo e cidadania ativa tornaram o entendimento da vida política mais complexo, sem que, por isso, as estruturas de representação perdessem importância (SOUSA, 2003).

Nesse contexto, foi debatida a relação de causalidade entre a cultura política e as instituições. Ronald Inglehart e Welzel (2009) propõem demonstrar empiricamente o primado da cultura sobre as instituições. Os autores analisam o elo causal entre valores de massas e instituições democráticas, testando pressupostos teóricos mediante análises dos valores de autoexpressão mensurados *durante* a Terceira Onda e seus efeitos na democracia liberal *após* a Terceira Onda, em diversos países.

Para Inglehart e Welzel (2009), valores de massa e instituições estão fortemente ligados, devido a duas explicações fundamentais: uma de natureza institucional e outra de natureza cultural. A explicação institucional argumenta que viver sob instituições democráticas leva ao surgimento de valores pró-democráticos entre o público. A explicação cultural reverte essa direção causal, argumentando que os valores de massa democráticos são propícios ao surgimento e à sobrevivência de instituições democráticas. Para testar essa relação, os autores analisam medidas de instituições democráticas e valores de massas – de 61 países, a partir da Pesquisa Mundial de Valores de 1990 a 1995. Eles concluem que os valores são determinantes para a democracia, corroborando o argumento de que a estabilidade democrática é favorecida por um conjunto de condições econômicas, sociais e culturais. Mudanças na composição da sociedade e, principalmente, nos valores e nas atitudes das populações são fundamentais para a longevidade das instituições democráticas.

Outra perspectiva neste debate foi colocada na obra “Comunidade e Democracia”, de Robert Putnam (2009), que tem como objeto analisar as experiências dos chamados governos regionais implantados na Itália, na década de 1970. As análises de Putnam partem do seguinte questionamento: por que instituições, estruturadas de forma semelhante e dispendo dos mesmos recursos materiais,



apresentam desempenhos diferentes entre as regiões Norte e Sul de Itália? Explicações baseadas na modernização foram incapazes de explicar as diferenças, pois dados de regiões com desenvolvimento semelhante apresentavam desempenhos bastante diferentes. Putman (por meio do cruzamento de indicadores baseados no número de associações, leitores de jornal, votantes em plebiscitos e da adesão dos eleitores ao voto preferencial) identificou quais regiões que se aproximavam ao ideal de comunidade cívica apresentavam melhores índices de eficiência administrativa, devido à maior cooperação voluntária. Segundo o autor, associações voluntárias ensinam os indivíduos a desenvolver valores e recursos necessários à democracia, isto é, respeito mútuo e colaboração. Uma comunidade mais cívica diferencia-se de outra menos cívica em função do capital social<sup>6</sup>, o qual “diz respeito à característica da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade facilitando as ações coordenadas” (PUTMAN, 2009, p. 177).

Os sistemas horizontais de participação cívica ajudam os participantes a solucionar dilemas da ação coletiva, portanto, quanto mais horizontal for a estrutura da organização, mais ela favorecerá o desempenho institucional. Os sistemas de participação cívica, assim como as associações comunitárias, as cooperativas, os clubes esportivos e *os partidos de massa, representam uma imensa interação horizontal que fortalecem o capital social*. A vida em uma comunidade marcada pelo civismo encontra-se facilitada, pois os dilemas que envolvem a ação coletiva são minimizados pela crença de que o “outro”, com quem se trava relações, irá respeitar as regras preestabelecidas (PUTMAN, 2009).

Os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente, isto é, são círculos virtuosos. O trabalho de Putman influenciou pesquisas que demonstram que a relação entre instituições e cultura é muito complexa, pois o próprio processo de construção de instituições exige capital social. Isso explicaria o fato de que a maior parte dos países em desenvolvimento tem mostrado incapacidade na geração de

---

<sup>6</sup> Existem diversas definições de capital social. As mais influentes, além da de Putman, são a de Coleman (1988), o qual argumenta que o capital social se produz na estrutura de redes que geram colaboração e cooperação entre indivíduos e grupos; e a de Bourdieu (1996), que destaca as características sociais, levando em conta o cenário no qual o indivíduo está inserido, mediante o conjunto de suas relações sociais e dos tipos de capital que os atores acrescentam no espaço social.

instituições eficientes, transparentes e profissionais (BAQUERO, 2007 apud NORTH, 1990).

As diferentes concepções de capital social influenciaram o conceito de desenvolvimento. O trabalho de Putman sobre o desenvolvimento diferenciado do Norte da Itália provocou uma grande controvérsia, pois o autor sugere que as condições cívicas geram desenvolvimento econômico. Assim, estabelece-se o princípio de que a política desempenha papel determinante no desenvolvimento econômico. Algumas dimensões que fazem parte dessa nova agenda são: participação em redes, reciprocidade difusa, confiança e normas sociais (BAQUERO, 2007)

Entretanto, esse debate não é novo nas Ciências Sociais, pois as análises das relações entre os processos de mudanças valores e mudanças econômicas, em termos gerais, está presente na fundação da moderna ciência social, nas obras de Marx, Weber e Durkheim. Este debate estende-se pelo século XX. Assim, na perspectiva de Inglehart e Welzel (2009), as mudanças de valores às quais populações de sociedades nacionais aderem, no âmbito do desenvolvimento socioeconômico, geram diferentes processos que favorecem as relações sociais de trocas horizontais. Isso acontece porque aquilo que historicamente precede o processo de modernização está baseado em rígidas relações de autoridade, que restringem a autonomia humana. As pesquisas interdisciplinares apontam um impacto positivo do capital social na eficiência das instituições políticas e no desempenho econômico das sociedades contemporâneas. Os mecanismos mediante os quais os valores cívicos influenciam o desempenho socioeconômico são de diferente natureza. Quando existem altos níveis de confiança, são diminuídos os custos de transação na economia de mercado, ao mesmo tempo em que se minimiza o peso de criar instituições para fiscalizar a aplicação de acordos (BAQUERO, 2007).

#### 1.2.1. Confiança e democracia em Porto Alegre e Montevideu

Desde o livro de Amond e Verba (1989), estabeleceu-se um consenso a respeito de que uma cultura política participativa contribui para a estabilidade de sistemas políticos democráticos. Um dos elementos que promovem esta estabilidade

é a relação efetiva entre Estado e sociedade via organização intermediada (partidos políticos). Quando essas organizações são ineficientes na sua função agregadora, o resultado é a institucionalização das normas e dos valores que questionam as instituições convencionais, gerando uma cultura política de desconfiança. Uma sociedade com essas características tende a desgastar os laços sociais tanto interpessoais quanto institucionais. Essa situação caracteriza um sistema de baixo capital social (BAQUERO, 2007).

Na América Latina, a democracia eleitoral parece consolidada. No entanto, desde os anos 1990, após o período marcado pela influência do neoliberalismo, estendeu-se, por toda a região, uma profunda insatisfação com os resultados dessa democracia em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política. Paralelamente, aumentaram as percepções de ceticismo em relação ao desempenho das principais instituições mediadoras entre Estado e sociedade, isso é, os partidos políticos. Diferentes pesquisas constataram um declínio na confiança dos cidadãos latino-americanos nas instituições. Os partidos políticos e os Congressos Latino-americanos aparecem como os menos confiáveis nos dados do Latinobarômetro (2007). Ao invés de confiança e redes de engajamento cívico, o legado autoritário parece ter produzido um ciclo vicioso de desconfiança. Além da baixa confiança nas instituições políticas, a América Latina caracteriza-se por uma baixa confiança interpessoal (BAQUERO, 2007).

Uma primeira consequência da baixa confiança nas instituições políticas é que os políticos são vistos como dispensáveis. Na pesquisa do Latinobarômetro, 27% dos latino-americanos concordou com a afirmação de que é possível que um país funcione sem políticos. O Brasil destaca-se por ser um caso extremo de baixa confiança nos partidos políticos. A pesquisa da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo sobre a confiança da população em instituições democráticas demonstra que os partidos políticos são as instituições menos acreditadas pela população brasileira. Essa pesquisa afirma que apenas 6% dos entrevistados dizem confiar em partidos políticos. Nas pesquisas realizadas por Moisés (2015), em 2006 e em 2014, o percentual de confiança está em 19% e 16%, respectivamente. Perguntada se a democracia pode funcionar sem os partidos políticos, cerca de 30%, em 2006, responderam que sim; porcentagem que subiu para 45%, em 2014, mostrando que os partidos não são mais

vistos como essenciais ao regime democrático. Porém, no Uruguai, que tem um sistema de partidos altamente institucionalizado, somente 15% concordaram com a ideia de que é possível uma democracia sem partidos (TIMOTHY; JAMISON, 2005).

Os partidos são organizações que realizam mediações entre a sociedade civil e o Estado. Essa função se manifestou muito precária na América Latina, particularmente no Brasil, provocando uma distância entre sociedade e partidos geradora de insatisfação generalizada com a política. A busca, por parte de organizações da sociedade civil, de relações mais diretas com o Estado vincula-se a esta precariedade. Dessa forma, o processo de construção democrática no continente, no contexto de representação dos partidos políticos, inclui também os possíveis embates entre as organizações da sociedade civil e os partidos, junto aos conflitos entre representatividade provenientes das urnas e aquela que se articula nos espaços de participação da sociedade civil (DAGNINO, 2006).

Os dados do Latinobarômetro são reveladores de uma situação já conhecida na América Latina, isto é, grande número de pessoas não vê nas instituições políticas ou comunitárias agências de representação de suas demandas e reivindicações. Quando analisamos as porcentagens dos eleitores das cidades de Porto Alegre e Montevideú, os estudos apontam que a porcentagem dos que “não confiam”, “confiam pouco” ou “não confiam” está sempre acima dos 70%, tanto em Montevideú, como em Porto Alegre (BAQUERO, 2007).

A sociedade uruguaia, com fortes vínculos políticos partidários, apresenta alta adesão à democracia. Em termos comparativos, sobretudo com o Brasil, os níveis de apoio à democracia e de satisfação com seus resultados são altos, como mostra a Tabela 1. No entanto, nos últimos anos, podemos observar uma tendência decrescente no interesse pela política, que, de todas as formas, mostra aumentos significativos nas instâncias eleitorais.

**Tabela 1 Apoio à democracia, Brasil / Uruguai, 2006**

	<b>Brasil</b>	<b>Uruguai</b>
A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo	<b>50,2 %</b>	<b>82,1 %</b>
Em algumas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível	<b>21,6 %</b>	<b>9,5 %</b>

Fonte: Latinobarômetro, dados obtidos no período 1995-2010.

Segundo dados aportados no estudo de Baquero (2007), ver Tabela 2, a porcentagem de participação dos montevideanos em “organizações comunitárias” (22,6%) é muito similar à de Porto Alegre (21,5%). Os dados indicam que a forma mais usual de participação em Porto Alegre são os abaixo-assinados (56%). Em Montevideú, é o comparecimento em comícios (46,8%). Também é apontado que a participação em partidos políticos e reuniões políticas na cidade de Montevideú é superior à de Porto Alegre. A participação em associações comunitária apresenta porcentagem similar nas duas cidades. Estes dados parecem indicar que, na cidade de Montevideú, a ligação com o sistema político – representada pela participação em partidos, reuniões políticas, comícios e greves – é mais intensa. Em Porto Alegre – com uma participação alta em abaixo-assinados – parece predominar uma participação política de baixo custo. Outra diferença importante encontra-se na participação em associações religiosas, tipo de participação que é muito baixa na cidade Montevideú.

**Tabela 2 Grau de participação política em Porto Alegre e Montevidéu**

	Porto Alegre Sim	Montevidéu Sim
Partidos políticos	18,6	<b>29,0</b>
Reuniões políticas	19,4	<b>29,2</b>
Comícios	25,3	46,2
Associações comunitárias	21,5	22,6
Associações religiosas	30,6	18,6
Associações sindicais	15,4	14,6
Conselhos Populares	11,1	18,2
ONGs	11,7	13,8
Orçamento Participativo	19,8	10,9
Abaixo-assinados	56,0	44,2
Protesto	26,8	29,9
Greves	16,6	31,3
Ocupações	5,7	9,0
N	N=510	N=500

Fonte: Baquero (2007).

No estudo de Baquero (2007), também foi constatado que o nível de confiança em atividades convencionais por meio de instituições formais de mediação política tem declinado nos últimos anos. Partidos políticos têm perdido a capacidade de construir identidades coletivas baseadas em propostas ideológicas. Tais elementos sugerem que as ameaças à estabilidade democrática podem ser a indiferença das pessoas em relação à política.

No que se refere à dimensão atitudinal de colaboração coletiva nas duas cidades, os entrevistados responderam ser importante que as pessoas colaborem visando a mudanças sociais significativas. Em termos da teoria da cultura política, tais dados sinalizam que há um estoque latente de predisposições dos cidadãos em avaliar a importância e o significado do trabalho comunitário. No entanto, o fato de as pessoas acreditarem que o trabalho coletivo é importante e que é primordial que as

peças se envolvam nessas atividades não significa que, de fato, engajam-se em atividades dessa natureza. Em outras palavras, podem demonstrar predisposição para participar, mas apresentar um comportamento passivo, não de envolvimento (BAQUERO, 2007).

Perante a resposta majoritariamente negativa quando perguntados “se nos últimos anos já haviam participado de ações coletivas”, fica evidente a existência de uma cultura na qual predomina o comportamento de não envolvimento e distanciamento de esforços que requerem a ação coletiva. As evidências demonstram que somente um terço das pessoas já participou para tentar resolver problemas de sua comunidade. Essa porcentagem está longe de significar que há um processo de institucionalização de formas alternativas de participação. Aproximadamente 80% dos cidadãos, tanto de Porto Alegre como de Montevidéu, respondeu não participar de qualquer grupo ou organização à margem das instituições formais de mediação política (BAQUERO, 2007).

Os dados sugerem, tanto em POA como em Montevidéu, que há predisposição dos vizinhos a colaborar entre si. Houve um consenso entre as pessoas entrevistadas em relação a considerar que, no passado, o grau de cooperação entre os vizinhos era maior. Essas respostas fortalecem a hipótese de que existe um processo de crescente erosão dos laços sociais, agravados pelas condições econômicas das cidades. Essa dimensão fica mais evidente ao analisarmos as respostas sobre confiança interpessoal. A maior parte da literatura sobre capital social argumenta que o nível de confiança interpessoal inerente a uma sociedade é fundamental para que se compreendam alguns dos obstáculos à melhoria da qualidade da democracia. Foi constatado que o nível de confiança institucional é baixo, mas, no que se refere à confiança interpessoal, a situação é um pouco melhor na cidade de Montevidéu. Nessa cidade, 50% respondeu que “pode confiar nas pessoas”, contra 32% dos porto-alegrenses que responderam afirmativamente a essa questão.

Em sínteses, os dados apresentados pela pesquisa de Baquero (2007) mostram certa semelhança entre as cidades, mas com melhores indicadores de confiança nas instituições políticas e na confiança interpessoal na cidade de Montevidéu, resultados que coincidem com as pesquisas do Latinobarômetro.

Portanto, se levarmos em conta que diferentes estudos empíricos afirmam a importância da cultura associativa assim como o comprometimento político governamental como uma das condições para o êxito do OP de Porto Alegre (AVRITZER, 2002; SILVA, 2001; FEDOZZI, 2000), podemos concluir que a cidade de Montevidéu apresenta grande parte dos elementos apropriados para a participação ativa dos cidadãos nas novas instituições democráticas.

### 1.2.2 Uma interpretação do clientelismo no Brasil

Uma forma original de interpretação das relações existente entre a sociedade, o Estado e os partidos políticos no Brasil é apresentada por Nunes (2003). O autor analisa a estrutura política do Brasil, distinguindo conjuntos de relações existentes entre o modo de produção, os padrões de ação social e as instituições políticas formais. Nessa abordagem, são descritos quatro padrões institucionalizados de relações, ou “gramáticas”, que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais: “Clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos” (NUNES, 2003, p. 17). Dos quatro, apenas o último reflete claramente a lógica do mercado moderno capitalista.

A primeira, e talvez a mais preponderante das gramáticas, afirma que, no Brasil contemporâneo, o sistema clientelista assume canais de comunicação e representação entre a sociedade e o Estado e fornece aos estratos mais baixos da população voz e mecanismos de demandas específicas. No entanto, as relações clientelísticas não são compatíveis com uma economia capitalista moderna, pois esta elimina os laços pessoais (NUNES, 2003). O clientelismo opera com base num conjunto de rede personalistas que se estendem aos partidos políticos, burocracias. Esta rede envolve uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as pequenas cidades. Os recursos do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos – aqueles que apoiam o governo – têm acesso a inúmeros privilégios por intermédio do aparelho do Estado. O clientelismo manteve-se forte no decorrer do período democrático, não sendo extinto pela industrialização e não mostrando sinais de fraqueza no decorrer da abertura política. O universalismo de procedimentos e o



insulamento burocrático são, muitas vezes, vistos como formas de contrabalancear o clientelismo. Por um lado, o universalismo de procedimentos, baseados nas normas da impessoalidade e nos direitos iguais perante a lei, poderia desafiar os favores pessoais. Por outro lado, o insulamento é precedido de estratégias de controle do clientelismo por meio da criação de *ilhas de racionalidade e de especialização técnica* (NUNES, 2003).

O universalismo de procedimentos acaba sendo o poderoso instrumento daqueles que ficam fora do governo e não têm outros recursos que não a opinião pública e a força organizacional. Nessas condições, líderes partidários, tanto quanto seguidores, tornam-se seguidores de partidos “mobilizados de dentro” (criados desde o Estado) que se tornam em “seguidores do clientelismo”.

A dicotomia clientelismo *versus* universalismo de procedimentos não é igual à dicotomia entre partidos “pragmáticos” *versus* partidos ideológicos, uma vez que política ideológica e política clientelística e fisiológica não são mutuamente excludentes. Tantos partidos fisiológicos como partidos ideológicos utilizam o clientelismo como instrumento de consolidação política. A integração da formação social brasileira é conseguida por uma combinação sincrética de traços aparentemente contraditórios, pertencentes à gramática do clientelismo, do insulamento burocrático, do corporativismo e do universalismo de procedimentos. *Estes elementos permeiam a sociedade de alto a baixo* e estão simultaneamente presentes nas instituições formais, representando gramáticas possíveis que podem ser colocadas em uso até pelos mesmos atores em diferentes contextos. Não obstante, dependendo do contexto, todos os atores podem utilizar estratégias que contradizem sua retórica pública. O novo sindicalismo, por exemplo, tentou expandir suas forças e seus ganhos políticos dissociando suas demandas das estruturas corporativas do Estado e buscando espaços mais sólidos para negociar diretamente com o capital. Na tentativa de escapar do corporativismo, o sindicalismo moderno, “num desenvolvimento paralelo, também tentou criar um partido político, o PT, que tinha como objetivo construir uma oposição verdadeira e sem compromissos com a cidadania regulada estatal em todos os níveis” (NUNES, 2003, p. 121). Entretanto, na medida em que o partido passava a existir, um novo conjunto de obstáculos emergiu: o sistema partidário não opera na base do universalismo de procedimentos. Esse fato

compeliu o PT a assumir certos compromissos para competir por sucesso eleitoral (NUNES, 2003).

### 1.2.3 Clientelismo e espaço urbano

A baixa confiança, por parte dos brasileiros, nas instituições do país está relacionada, entre outros aspectos, às desigualdades sociais e às características da urbanização, segundo Carvalho (1995). O autor observa a possibilidade de que as desigualdades sociais reproduzam uma ética que orienta e legitima o comportamento social baseado na atitude privatista, objetivando a realização de interesses particulares a qualquer custo. Esta atitude manifesta-se nas interações entre grupos sociais, na interação entre indivíduos e grupos e na interação entre esses grupos e o poder público, atitudes essas formadas num contexto de “cidade escassa”. A partir desses conceitos, Ribeiro e Corrêa<sup>7</sup> (2012) entendem que a marginalização de grande parte da população aos direitos à cidade (habitação, saneamento, pavimentação, iluminação pública, etc.) tem como fundamento a manutenção de fortes desigualdades sociais em termos de direitos da cidade. A partir dessas condições, sustentam a hipóteses de que o bloqueio ao acesso a estes recursos implica a inserção de grande parte da população em redes de subordinação, o que favorece a manutenção de instituições políticas que reproduzem essas relações (de máquinas partidárias clientelísticas às entidades assistencialistas mantidas por parlamentares).

Os autores constatam que o sentimento de desconfiança é mais forte nos setores da periferia. Nesses setores, mais da metade da população acredita que os *outros* vão tirar vantagem de alguma situação, o que corresponde a uma das principais evidências de confirmação da hipótese da “cidade escassa” de Carvalho (1995). Assim, a manutenção, no interior do espaço urbano, de fortes desigualdades com relação ao acesso ao bem-estar urbano coloca grande parte dos cidadãos nas “margens do direito à cidade”, o que fortalece e legitima desigualdades de condições do exercício da cidadania.

---

<sup>7</sup> Ribeiro e Corrêa destacam a importância da consideração da dimensão urbana nas análises de cultura política no espaço metropolitano, assim como as conexões entre a dimensão da cultura política, entendida a partir da sua diferenciação socioespacial, e a dinâmica da representação política.

Ao conectar essas condições desiguais de bem-estar ao funcionamento do sistema político democrático-representativo foi constatada a utilização das instâncias políticas representativas como uma forma de barganha da subordinação pessoal de grupos em situação de carências urbanas, garantindo a reprodução no poder de determinados grupos políticos por meio de relações clientelísticas até às entidades assistencialistas mantidas por alguns parlamentares (CARVALHO, 1995). Assim, com o objetivo de descrever as características do público participante do OP de Porto Alegre e compará-lo aos agentes participantes da DP de Montevideu analisamos alguns dos elementos históricos e sociais da constituição da urbanização brasileira e uruguaia. Entendemos que as relações estabelecidas entre desigualdade de acesso a bens urbanos e diferentes formas de clientelismo podem ser um elemento explicativo das formas e dos perfis participativos nas cidades pesquisadas.

#### 1.2. 4 Urbanização brasileira e o caso de Porto Alegre

Na clássica obra *Raízes do Brasil*, Sergio Buarque de Holanda analisa as grandes diferenças entre as colonizações espanhola e portuguesa. O traçado dos centros urbanos na América Espanhola revela as diferenças das formas de colonização. Os espanhóis, diferentemente dos portugueses, asseguraram o predomínio militar, econômico e político da metrópole sobre as terras conquistadas, mediante a criação de grandes núcleos urbanos. As ruas estendidas em linhas retas que vencem a geografia são indicadores da determinação espanhola. Para este objetivo, os “castelhanos queriam fazer do país ocupado o prolongamento orgânico do seu” (HOLANDA, 1995, p. 98). Holanda observa, em sua obra, a irregularidade urbanística da cidade Salvador, Bahia, o maior centro urbano da colônia portuguesa. Nessa cidade, a falta de planejamento urbano dos colonizadores portugueses fazia com que as casas fossem dispostas segundo o capricho dos moradores, criando um cenário caótico (HOLANDA, 1995).

Muitas das diferenças dessa urbanização aparecem ao se comparar as cidades de Montevideu e de Porto Alegre. No caso de Montevideu, a importância das construções ilegais e a explosão urbana irregular não alcançou as proporções de Porto Alegre. Essas diferenças vão-se acentuar no século XX. Nesse século, o Brasil viveu profundas transformações econômicas sociais e políticas, sobretudo entre as

décadas de 1950 e 1980. Nesse período, o maior país do continente Sul-americano passou pela transformação de uma economia de base agroexportadora (com uma maioria de população rural) para uma economia urbana e industrial. A população das cidades aumentou em 60 milhões de pessoas, 29 milhões somente durante a década de 1980, ocupando as áreas urbanas 2/3 da população brasileira (FEDOZZI, 2000). A modernização urbana e industrial promoveu um processo de concentração de riquezas e de rendas, de terras urbanas, de acesso seletivo aos equipamentos e aos serviços públicos, tornando os polos de desenvolvimento capitalista no Brasil, principalmente suas capitais e regiões metropolitanas, cenários emblemáticos da situação de desigualdade, de segregação urbana (FEDOZZI, 2000). Com a construção da periferia urbana, uma parcela significativa dessa população ganhou, pela primeira vez, acesso à terra de forma irregular. A ocupação irregular resultou, na maioria dos casos, no único meio de acesso à terra e, paradoxalmente, em uma “ilegalidade” que dá início a reivindicações de regularização da propriedade. Essas propriedades, apesar da insegurança jurídica, geram mudanças fundamentais na cidadania dos moradores das periferias. Para Holston (2013), o acesso sem precedentes dos pobres urbanos à propriedade fundiária foi fundamental para a construção da cidadania entre essas pessoas.

O acesso restrito à propriedade fundiária teve o efeito de forçar uma grande parte dos “brasileiros a morar ilegalmente, tornando a ilegalidade se não a norma, ao menos a condição predominante de assentamento. Para a maioria desses cidadãos, o efeito foi esmagador: o *status* de residente ilegal subverteu suas cidadanias civis” (HOLSTON, 2013, p. 155). De fato, quando esses cidadãos ficam do *outro lado da lei*, gera-se uma condição de alienação da lei genérica, reduzindo seu acesso a direitos e a justiça.

As periferias urbanas desenvolveram-se como o lugar dos trabalhadores pobres. Depois de 1930, as regiões afastadas tornaram-se praticamente as únicas áreas em que os trabalhadores estabelecidos, mediante a construção de barracos, conseguiram garantir uma residência, numa subdivisão periférica que quase sempre era ilegal e não dispunha da maioria dos serviços de infraestrutura. Quando a migração urbana se acelerou nas décadas posteriores, aumentaram massivamente as autoconstruções em regiões afastadas. O processo de modernização nacional, entre os anos 1930 a 1980, provocou uma segregação espacial e a consolidação de cidadanias diferenciadas, que continua a acentuar-se nas décadas posteriores. Por

exemplo, no começo de 1970, Porto Alegre apresentava 124 vilas de sub-habitação, representando 11,14% da população. Nos inícios dos anos 1990, esse número cresceu para 249 vilas, o equivalente a 33,66%. A população nas áreas de habitação informal cresceu 8% a 9% ao ano, enquanto que o conjunto do total da população, legal e formal, cresceu 1,95% ao ano (FEDOZZI, 2000 apud SPM/PMPA, 1990).

A irregularidade residencial teve efeitos paradoxais para a evolução da cidadania brasileira. Quando o Brasil era preponderantemente rural e a maioria dos cidadãos não tinha acesso à educação e à organização política, a irregularidade residencial impediu o desenvolvimento da cidadania civil. Entretanto, com a urbanização em massa e as oportunidades da concentração que ela cria, tal condição de moradia politizou os setores da periferia, transformando-se no tema central de mobilizações populares e fornecendo um ponto de apoio resistente para a insurgência das cidadanias civis e política.

A irregularidade residencial gera uma insurgência de direitos sociais entre os pobres urbanos, principalmente nos anos 1970/80. Nesse contexto, os moradores da periferia aprenderam a usar a lei para legitimar suas reivindicações de terra, passando a competir em arenas legais, das quais tinham sido excluídos (HOLSTON, 2013). Essa forma de ação teve diferentes expressões em Porto Alegre. Os moradores das áreas legais utilizaram, como forma de luta, abaixo-assinados dirigidos às autoridades, pedidos de audiências, denúncias na imprensa, utilizando canais legais. Quando essas medidas não surtiam efeito, recorriam às manifestações públicas e até a barricadas. Quando a mobilização ocorre em áreas irregulares, ou seja, quando a maioria das moradias não está legalizada, os movimentos buscavam longas e extenuantes tentativas de regulação da propriedade, para, num segundo momento, reivindicar equipamentos urbanos. Em muitos casos de ocupação ilegal, os lotes terminam sendo vendidos a trabalhadores pobres (HOLSTON, 2013). As lutas por habitação e regularização fundiária foram um tema central na gênese da construção do OP em Porto Alegre (FEDOZZI, 2000).

#### 1.2.5 Urbanização no Uruguai e o caso de Montevideu

Ao compararmos a urbanização uruguaia com a brasileira, mais especificamente as cidades de Montevideu e de Porto Alegre, o primeiro elemento importante a destacar se refere à velocidade e à quantidade da explosão urbana.

Enquanto no Brasil, como vimos anteriormente, a migração do campo para a cidade foi muito acelerada, transformando, em poucas décadas, a população de preponderantemente rural para urbana; no Uruguai, predominou a população urbana sobre a rural, sem um processo acelerado de urbanização. Além disso, o aumento da pobreza e de assentamentos irregulares é mais recente em Montevidéu. No Uruguai, na década de 1990, houve um grande aumento de pobreza e indigência, ao passo que, no Brasil, nessa mesma década, ocorreu uma diminuição (BAQUERO, 2007). Nossa hipótese é a de que essas características, somadas à forte institucionalização partidária no Uruguai, limitaram o surgimento de um movimento comunitário vinculado às Associações de Moradores, como ocorreu em Porto Alegre. Em Montevidéu, os problemas de urbanização – particularmente o tema da moradia – impulsionaram outro tipo de movimento social, isso é, o movimento cooperativista, com fortes ligações com à esquerda partidária.

A urbanização uruguaia teve como eixo central a cidade de Montevidéu, que concentrou a metade da população do país. Alguns dados são esclarecedores sobre as particularidades da capital uruguaia. Na década do surgimento da DP, Montevidéu concentrava 44,5% da população total do país e 46% de toda a população economicamente ativa. Quando analisamos os níveis de concentração do setor terciário e secundário, as porcentagens aumentam: Montevidéu concentra 44% do valor da produção industrial e 75% dos serviços, de modo que a prefeitura de Montevidéu governa praticamente a metade do país. A capital uruguaia concentra 77% dos assentamentos irregulares de todo o país. A maioria dos moradores desses assentamentos, conhecidos como *cantegriles* – caracterizados pela extrema precariedade das construções e pela falta de planificação e espontaneidade de seu surgimento –, provém das regiões centrais e semiperiféricas da cidade (MARSIGLIA, 2012).

Em 1984, estimava-se em 2.541 o número de moradias em assentamentos irregulares. Em 1996, esse número tinha subido para mais de 30 mil moradias, onde habitavam mais de 122,5 mil pessoas, representando 11,5% da população. Ademais, 94% da população de moradia irregular está situada em regiões periféricas da cidade. A partir da crise econômica de 2001, as moradias precárias e irregulares passam a ter um grande aumento, alcançando cifras que variam entre 9% e 18% do total dos moradores da cidade. Os últimos dados, que são do ano 2007, coletados pelo Instituto

Nacional de Estatísticas do Uruguai, apontam 11% da população montevideana morando em locais irregulares. Portanto, este número é bastante inferior ao de Porto Alegre, que, como nos referimos anteriormente, alcançou 33,66% da população da cidade na década de 1990.

Em Montevideu, podemos identificar três momentos da formação de assentamentos irregulares. A primeira foi espontânea e desorganizada, a partir da migração do campo para a cidade, nas décadas de 1960 e 1970, formando os primeiros *cantegriles*. Num segundo momento, houve processos de expansão mais organizados e que estariam associados à liberação do mercado de aluguéis, que provocou um forte aumento dos preços. Finalmente, na terceira fase, ocorreu a formação de um mercado imobiliário informal consolidado. Os assentamentos irregulares da segunda e da terceira fases apresentam características particulares, pois compõem-se majoritariamente de população proveniente de regiões centrais da capital, e não de regiões rurais. Além disso, o modo como foram incorporadas à estrutura urbana mostra certa planificação, uma vez que ocorreram casos de fracionamento dos terrenos, de cujo desenho participaram profissionais.

Estas características levaram a que, em Montevideu, ocorressem situações análogas às de Porto Alegre, pois, em muitos assentamentos populares, as ocupações dos terrenos foram realizadas mediante a construção de moradias precárias para, posteriormente, serem reivindicados serviços pela regularização de posses.

Diferentes políticas públicas foram estabelecidas para diminuir o fenômeno de moradias irregulares: a) programas de transferências de moradores irregulares ou “erradicação” de moradias precárias, falidos desde a década de 1960; b) regularização, estabelecendo direitos de propriedade, mas sem melhoramento das condições da estrutura urbana; e, por último, c) políticas de integração urbana, que incluem legalização da propriedade, melhoramento da infraestrutura e acompanhamento do processo de regularização por uma equipe multidisciplinar.

As condições de pobreza, intensificadas a partir da crise de 2001, geraram atuações erráticas das esferas públicas na provisão de serviços como energia elétrica, água potável, saneamento básico e pavimentação. Esta ausência de respostas teve como contrapartida intervenções estatais *ad hoc* de corte clientelístico (MARTÍNEZ,2003).

No primeiro governo da Frente Ampla (FA), a Intendência Municipal de Montevideu desenvolveu um projeto para melhorar o acesso a moradias. Mediante um decreto municipal, foi criada a Carteira de Terras e Fincas, instituição que tem como objetivo gerar recursos para moradias. Deste programa, participam as principais Federações de Cooperativas de Moradia (FUCVAM). O movimento cooperativista uruguaio teve estreitos vínculos com a esquerda partidária, portanto, as cooperativas converteram-se em aliadas naturais do governo neste programa.

Uma hipótese que surge a partir desses dados é a de que, no Uruguai, não surgiu um movimento comunitário expressivo de base territorial, em parte pela característica de sua urbanização, com menores áreas de urbanização irregular, comparativamente a Porto Alegre, e em parte, por ter um sistema político institucionalizado que absorveu os canais de demandas populares.

#### 1.2.6 Movimento comunitário: novos atores em Porto Alegre

No Brasil, a noção de “comunidade” foi o elemento de identificação para militantes e religiosos durante o período da ditadura, que foram alvo dos rigores do regime militar. A identidade comunitária sustentou todo o trabalho de educação popular. A principal referência para a consolidação dessa ideia foram, até a metade dos anos 1990, as Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs), ligadas à Teologia da Libertação da Igreja Católica. Nelas, discutia-se sobre fé, celebravam-se ritos e recrutavam-se militantes, ligando-os em redes a outras CEBs, mobilizando-se para a gestão de questões locais, mas também, na ocasião da Constituição de 1988, para articular grandes movimentos nacionais. Assim, o sentido de comunidade, no Brasil, é o de uma “unidade vivida e praticada de ação coletiva, frequentemente inscrita no território e população, as vezes portadora de uma forte conotação mítica” (CEFAI; VEIGA; MOTA, 2011, p. 23). Em Porto Alegre, o sentido de “comunitário” significa relações de vizinhança, do local, do visível, como ponto de partida, de todos os movimentos comunitário de bairro. Os movimentos comunitários são a matriz de onde surgiram diferentes movimentos setoriais (BAIERLE, 1992).

O movimento comunitário foi construído numa relação de tensão entre cooptação e autonomia perante o Estado. Em diferentes momentos da história do Brasil, o Estado desempenhou papel central na formação de associações da



sociedade civil, seja pelo corporativismo ou pelas políticas públicas. Nesta última dinâmica, um grande número de associações foi criado para adquirir um *status* jurídico com a finalidade de poder participar de negociações, receber financiamentos ou estar implicadas em processos públicos. Em muitas situações, organizações formalizaram antigas estruturas de sociabilidade que até ali persistiam sem estatutos. As Associações de Moradores, por exemplo, existiram como locais de discussão e de regulação pacífica dos casos comunitários, mas sua função adquire um novo *status* quando elas se tornam interlocutores privilegiados da prefeitura ou de organizações não governamentais (ONGs), principalmente nos anos 1980 e 1990 (BAIERLE, 1992). Dessa forma, o Estado, em diferentes momentos, vai influir diretamente nas diferentes formas de organizações populares e, em muitos casos, na forma de tutela.

Desde as discussões pioneiras de W. Guilherme dos Santos (1979) em relação aos direitos civis da cidadania, concebidos pelo Estado ou pelos seus agentes intermediários aos supostos cidadãos, foi destacada a tutela do Estado sobre os cidadãos. Essa perspectiva aponta as limitações do princípio de equidade e de igualdade no espaço público brasileiro. Existem interpretações que afirmam que as atuais relações do Estado com as associações continuam a tradição de tutela e não de autonomia. Por esta visão, as associações surgem cada vez mais como elementos intermediários de interesses de grupos, que reivindicam direitos reforçando uma tutela por parte de organizações, governamentais ou não, sobre grupos particulares (CEFAL; VEIGA; MOTA, 2011). Podemos interpretar essa perspectiva à luz dos pressupostos do neocorporativismo. Nessa visão, a principal característica do corporativismo estatal moderno manifesta-se na associação entre grupos de interesses e setores dirigentes do Estado, formando um conjunto de instâncias de representação de interesses sociais, criadas ou licenciadas pelo Estado. Neste sistema, os dirigentes do Estado manteriam certo controle sobre a seleção de lideranças e demandas a serem colocadas nas pautas de discussão das diversas instâncias corporativas. Ao mesmo tempo, as lideranças ganhariam prestígio frente aos membros de suas organizações, por serem mediadoras das demandas (CÔRTEZ; GUGLIANO, 2010).

Em função do histórico controle do Estado sobre a sociedade, a ideia de autonomia foi central para a constituição do movimento comunitário brasileiro e do PT. Para Avritzer (2009), o projeto político do PT nasce das demandas pela autonomia em relação ao Estado, feitas pelo novo sindicalismo e pela Igreja Católica. O “novo

sindicalismo” representa a afirmação de autonomia diante da tutela do controle do Estado sobre as organizações sindicais. No caso da Igreja Católica, autonomia significou a habilidade dos atores sociais de demandar bens públicos (terras, serviços sociais ou melhorias urbanas).

No caso particular de Porto Alegre, a história dos movimentos populares urbanos está ligada à luta contra o regime autoritário; à instauração de algumas políticas sociais, particularmente de habitação; à construção do PT; à tentativa de ruptura de organizações comunitárias com atrelamento ao Estado; e à identificação de uma especificidade para as lutas urbanas a partir das classes subalternas. Foi neste período que setores da Igreja Católica e os militantes de esquerda começaram, na clandestinidade, a atuar por meio de entidades de assessoria e educação popular, como a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educação (FASE/POA). Na virada da década de 1970, esse trabalho de base traduzir-se-á numa enorme disputa política no espaço das Associações de Moradores, com a derrota de uma parte das diretorias mais “pelegas” (identificadas com políticos da base de apoio do Regime Militar) (BAIARLE, 1992).

Entretanto, as Associações de Moradores e as Sociedades de Amigos de Bairro surgem várias décadas antes. As primeiras Associações de Moradores remontam à década de 1930, mas foi em 1950 que tiveram um crescimento mais significativo, impulsionadas pela identidade trabalhista, que articulava um amplo conjunto de trabalhadores urbanos. Esta articulação incluía uma vasta e crescente burocracia estatal e domínios sobre os sindicatos e as associações de bairro. A partir dessas relações, pode-se compreender a fundação da Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairro (FRACAB), em 1959, pois diferentes tipos desses empreendimentos, com fortes características clientelísticas, serviram para consolidar determinada relação entre as entidades comunitárias e as lideranças trabalhistas (BAIERLE, 1992).

Essas relações irão mudar com os diferentes contextos históricos do Brasil. A modo de exemplo, podemos citar as mudanças da política habitacional, após 1964, com a ditadura militar, que levou a que as Associações de Moradores fossem dominadas por setores da Aliança Renovadora Nacional (ARENA). A prática de cooptação de lideranças comunitárias era comum nesse período, por meio do poder público e também de políticos do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), em troca

de favores pessoais. No entanto, a rápida urbanização contribuiu, durante o período autoritário, para a formação de um contexto com maior potencial de conflito. No final da década de 1970, parte dos movimentos populares passou a desenvolver formas de resistência às práticas de autoritarismo e de submissão ao poder público. Um dos momentos marcantes da nova postura de autonomia e independência foi a retomada e a redemocratização da FRACAB, em 1977, quando passam a ter protagonismo os dirigentes ligados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e os partidos comunistas não legalizados, aumentando a ação das lutas populares (FEDOZZI, 2000).

As reivindicações de bairro começam a politizar-se; entretanto, essa nova ação entrava em choque com a tradição do funcionamento das entidades comunitárias recriadas, em grande parte, para darem sustentação aos programas governamentais surgidos em meados da década de 1970. Esses programas estimularam a criação de entidades comunitárias (Associações de Moradores, clubes de mães, creches comunitárias, etc.). Nesse modelo, a estrutura comunitária tinha como objetivo promover a integração de setores populares ao projeto hegemônico das classes dominantes. Porém, a partir da nova politização na estrutura de representação de interesses, ocorreu uma aceitação tácita do formato das ASSOCIAÇÕES de Moradores como instrumento de construção do poder popular nas vilas de sub-habitação (FEDOZZI, 2000).

Nesse contexto, Baierle (1992) afirma que existiu um rompimento desta tutela na década de 1980, em Porto Alegre. Esse fenômeno foi produto de um processo de gestação de uma nova práxis política no cotidiano de uma parte significativa dos movimentos populares urbanos: um *novo princípio ético político*. A nova consciência de cidadania foi caracterizada pelos conceitos de autonomia, democracia e transparência e pela recusa da apropriação paternalista das reivindicações e do clientelismo eleitoral. Assim, a partir de 1980, setores dos movimentos mostraram uma recusa ativa perante o autoritarismo, construindo ações coletivas para a defesa de direitos, com ênfases no conceito de cidadania como “direito a ter direitos”. Este novo cenário gera uma tensão entre as novas práticas e as velhas estratégias paternalistas.

Esse movimento com maior autonomia de setores dos movimentos urbanos vai impactar diretamente a formação do OP e a posterior distribuição de recursos (FEDOZZI, 2000; BAIERLE 1992). As regiões com alta concentração de núcleos de

moradias irregulares, com níveis maiores de organização e mobilização, no final da década de 1970 e começo dos anos 1980, foram as regiões escolhidas para a alocação prioritária dos investimentos orçamentários em 1991 (FEDOZZI, 2000).

### 1.2.7 Associações de Moradores, Comissões de Vizinhança e Cooperativas no Uruguai

No período de formação do Uruguai moderno, é possível identificar diferentes momentos na constituição de Associações de Moradores na cidade de Montevideu. O primeiro deles situa-se no começo do século XX, quando o país recebeu uma grande massa de imigrantes europeus. Nesse período, as Associações de Moradores parecem ter cumprido um papel de singular importância no processo de assentamento da nova população. Suas funções principais foram as de favorecer a integração social e cultural, estabelecendo os primeiros laços de sociabilidade entre famílias e indivíduos com origens nacionais diversas. Além disso, cumpriram funções relacionadas à integração física da população a um território. Num segundo momento, com a consolidação de diferentes bairros na cidade, ocorre uma transformação das ações dos moradores: são criadas as Comissões de Fomento dos Bairros. Estas organizações parecem responder a formas de integração centradas em identidades que se configuram nos bairros. Esta identidade territorial se distingue de alternativas de caráter “funcional”, a exemplo das relações nas esferas laborais (GONZALES, 1992). As Comissões de Fomento dos Bairros foram interpretadas como organizações coletivas correspondentes a uma complexa trama de inter-relações sociais primárias, em torno de núcleos residenciais amplos relativamente estáveis e consolidados. Essas organizações dialogam com outros tipos de associações: clubes esportivos, clubes sociais, comissões de fomento de escolas e organizações culturais e religiosas. Também possuem vínculos com certas instituições de recreação e cultura popular, como, por exemplo, o cinema do bairro, os centros comerciais, os conjuntos de carnaval, entre outros (GONZALES, 1992).

No final da década de 1950, foram criadas novas modalidades residenciais, como projetos de políticas públicas de moradia vinculados a iniciativas de organizações da sociedade civil. Os diferentes planos de moradia foram organizados pela Intendência Municipal de Montevideu e pelos Ministérios em parceria com

sindicatos e cooperativas por ajuda mútua, e pelos programas de autoconstrução. Essas novas modalidades geraram organizações de moradores articuladas à unidade habitacional, mas não ao bairro de pertencimento. Portanto, sua principal característica foi a de estabelecer certos interesses compartilhados em torno de microunidades habitacionais: gestão, postos de saúde, creches e outros serviços (GONZALES, 1992). Nesse transcurso histórico, as Associações de Moradores vão consolidar-se a partir da atenção de necessidades pontuais da população, agindo como veículos para a solução de problemas cotidianos. A provisão de bens públicos, o atendimento de interesses diversos e as demandas nas áreas de saúde, moradia, educação e saneamento são os principais estímulos para sua ação. Assim, essas organizações incorporaram uma série de pautas que eram negligenciadas por outros movimentos (GONZÁLEZ, 1995).

As Associações de Moradores, as Comissões de Vizinhança e as Comissões de Fomento vão ganhar mais importância no começo da década de 1980, quando passam a atuar como agentes do combate à ditadura militar. Durante o regime autoritário, criaram-se novas Associações de Moradores, e transformaram-se as existentes. Nesse período, as organizações de bairro caracterizam-se por uma lógica defensiva visando ganhar ou manter espaços de ação, em condições de forte repressão. Além dos aspectos políticos, a forte crise econômica também influenciou o aumento da formação de associações. O contexto de aumento do desemprego e perda do poder aquisitivo de amplas parcelas da população provocou uma grande deterioração urbana, aumentando os assentamentos nos bairros periféricos. Segundo Gonzáles (1995), existe uma correlação entre a presença de associações e o nível socioeconômico das vizinhanças onde se localizam, isto é, as Comissões aumentam quanto maior é o processo de deterioração econômica.

A particularidade do processo uruguaio foi caracterizada pela intensidade e profundidade da desmobilização social. Para compreendermos o grau que atingiu a repressão, é necessário levarmos em conta o caráter plenamente participativo e altamente mobilizado da sociedade antes do golpe cívico militar. No contexto de repressão, as Associações de Moradores formam parte de um movimento mais geral da sociedade civil e política e que se vincula à constituição de outras organizações (movimento feminista, associações de mulheres, pequenos produtores rurais, movimentos de estudantes, cooperativas de moradia). Esses movimentos apoiam-se

em demandas pontuais e em demandas genéricas por maior liberdade de ação pública (FILGUEIRA, 1985). A partir do processo de abertura, as Associações de Moradores, igualmente a outros atores sociais e políticos, adquiriram gradativamente maior capacidade de iniciativa no processo de transição à democracia. Assim como no Brasil e em grande parte da América Latina, essa etapa se caracterizou por uma ação de natureza “extraestatal” antiditatorial, onde se estabeleceram novas organizações autônomas e outras vinculadas a sindicatos, cooperativas e partidos.

#### 1.2.8 O Cooperativismo em Montevideú

Realizamos análises do movimento cooperativo uruguaio justificadas em função de suas características: a) é uma ação coletiva que tem como referência o território, isto é, o tipo de ator coletivo esperado pela engenharia institucional da DP e; b) seus integrantes estão estreitamente vinculados ao movimento sindical e à FA. A Federação Unificada de Cooperativas de Moradias por Ajuda Mútua (FUCVAM), foi fundada em maio de 1970, configurando um novo modelo de construção de moradias populares. Este empreendimento teve como uns de seus pilares fundamentais a identidade de classe como um instrumento de organização dos trabalhadores, a vocação da defesa dos sindicatos e a projeção nacional do incipiente movimento. A Federação de Cooperativas foi produto da iniciativa de vários grupos de cooperativistas que tinham organizado mecanismos de ajuda mútua para a construção de moradias e esteve constituída majoritariamente por grêmios e sindicatos, principalmente da indústria manufatureira (construção civil, têxtil, metalúrgicos, também transporte e serviços). Durante a ditadura, a FUCVAM posicionou-se como um dos movimentos sociais melhor estruturado quanto à defesa da liberdade e da democracia, particularmente. Nesse período, a Federação teve um forte protagonismo, apresentando-se como um ator sociopolítico. Desde as cooperativas de base – através de suas assembleias, comissões e serviços sociais –, exerceu uma democracia baseada na participação e na promoção da autogestão. Os cooperativistas criaram postos de saúde, creches, ações comunitárias nos bairros, comissões de esporte e cultura, bibliotecas, salões comunitários para reuniões e realização de assembleias, ou seja, múltiplas experiências coletivas de participação,

nas quais se proclamava a democracia, a autonomia da sociedade civil e a defesa de direitos cidadãos (MIRZA, 2003).

Nos últimos anos, a FUCVAM teve uma participação ativa em diferentes mobilizações sociais, manifestações e marchas. As mais importantes foram as mobilizações pela defesa dos direitos humanos (por verdade e justiça, no final da ditadura), posteriormente para evitar as privatizações (nas iniciativas pro-*referendum*, nos anos 1990) e as referentes a temas mais particulares, vinculados a moradias. A FUCVAM converteu-se no movimento social com maior capacidade propositiva, no sentido de apresentar alternativas às problemáticas da moradia. Por se tratar de um movimento com referência no território, esse tipo de ator coletivo foi o alvo da engenharia institucional da DP, pois vincula-se às redes de solidariedade e de vizinhanças, entre cidadãos e organizações sociais de base, criando sentidos comunitários. Os princípios cooperativos foram aplicados na construção e na convivência dos bairros, levando a que transmitam e se aprofundem os valores democráticos na sociedade como um todo, difundindo valores baseados no coletivismo e contrapondo-se a valores individualistas, próprios de uma concepção mais liberal de sociedade (MIRZA, 2003).

Para Mirza (2003), apesar da influência de setores de esquerda, a FUCVAM não foi totalmente condicionada pela esfera político-partidária, sendo avaliada como um movimento relativamente autônomo. Essa tese é defendida em função da análise da composição social do movimento, que detém um alto grau de heterogeneidade e pluralismo, assim como em função da análise dos mecanismos previstos para a tomada de decisões, que contribuem para manter um espaço significativo de autodeterminação. Dessa forma, os princípios e os valores da autogestão não ficam nos níveis da retórica discursiva; manifestam-se constantemente nas deliberações das assembleias, que definem as principais orientações estratégicas do movimento. Atualmente, esse movimento tem alta adesão – em termos relativos à população do Uruguai (3 milhões de habitantes) –, pois são mais de 16 mil famílias, representando 70 mil pessoas veiculadas à FUCVAM.

### 1.3 Sindicalismo no Brasil e no Uruguai

#### 1.3.1 Sindicalismo no Brasil

No Brasil, houve uma renovação significativa das políticas do movimento sindical. Ainda assim, o sindicalismo tem uma influência reduzida nas questões ligadas à cidadania. Nesse aspecto, a emergência de movimentos sociais autônomos em relação ao Estado passa completamente ao largo do movimento sindical. A relação histórica entre movimento sindical e Estado no Brasil esteve caracterizada por relações corporativistas. O Brasil teve um modelo de corporativismo introduzido durante os anos 1930, por Getúlio Vargas (1930 a 1945), no qual o Estado tinha a prerrogativa de intervir nos sindicatos e nas associações civis.

No caso brasileiro, foram as instituições corporativas, mais que os partidos, que integraram os trabalhadores à política. Essas instituições já estavam bem estabelecidas antes que fossem fundados os primeiros partidos modernos. Assim, os interesses organizados sempre foram mais autônomos em relação aos partidos. O grande desenvolvimento e a complexidade que adquiriu o Estado brasileiro no século XX fez com que grupos de interesses e movimentos sociais específicos agissem em determinadas instituições estatais para fazerem reivindicações. Tais mecanismos de ação coletiva vão adquirir maior importância que nos países europeus.

Os partidos que conquistaram o apoio do movimento sindical não adquiriram as mesmas características de “gueto” dos partidos operários europeus ou do Partido Comunista Uruguaio. No Brasil, organizações nacionais abertas a todos os trabalhadores foram proibidas, dificultando a união das diversas categorias. Os sindicatos reconhecidos pelo Estado receberam o monopólio da representação de cada categoria ocupacional possibilitando o controle de cima. Os líderes dependiam de recursos estatais, e os sindicatos eram controlados financeiramente, o que resultava numa geração de lideranças sindicais mais dependentes das autoridades governamentais que dos sócios dos sindicatos (MAINWARING, 1999).

Em Porto Alegre, o sindicalismo ligado à Central Única de Trabalhadores (CUT) abrange sindicatos do setor bancário, docentes, arquitetos e jornalistas. Entretanto, somente no final da década de 1980, setores mais populares, como o dos



metalúrgicos, aderiram à CUT. Nos primeiros anos da Administração Popular, no primeiro governo do PT na capital gaúcha, em 1989, ainda existiam articulações importantes entre sindicalistas e movimentos populares. Partes dos quadros que vieram a compor o Governo Municipal estavam vinculados a movimentos sindicais. Entretanto esses vínculos foram se perdendo. Conforme dados da pesquisa Cidade-PMPA, realizada com participantes da primeira rodada do OP, em 2000, apenas 2,8% dos dirigentes das Associações de Moradores eram ligados a sindicatos e tão somente 9,5% dos eleitos Delegados eram sindicalizados (BAIERLE, 2002).

### 1.3.2 Sindicalismo no Uruguai

A partir das entrevistas realizadas nos CVs de Montevideu, constatamos que existe uma participação hegemônica de atores vinculados ao movimento sindical nessas instâncias. Esses dados contrastam com expectativas da emergência de um novo associativismo, isto é, atores sociais que, no modelo analítico da nova sociedade civil, representariam a defesa dos interesses gerais.

A partir desses dados, nessa seção, visamos descrever os fortes vínculos que unem os atores políticos, particularmente os da FA, com o movimento sindical e as IPs citadas de Montevideu, bem como os trânsitos existente entre ambos.

As características do sindicalismo uruguaio não se encaixam nos elementos observadas por Avritzer para a América Latina de forma genérica, isto é, um sindicalismo atrelado ao Estado e com baixa atuação nas questões de cidadania. Filgueira (1995) encontra, neste sindicalismo, uma relativa autonomia sindical em relação ao Estado e aos partidos políticos<sup>8</sup>, assim como um elevado protagonismo do sindicalismo como ator político e social que desbordou os limites da influência da sociedade civil, para se incorporar ao sistema político e alcançar um papel relevante no cenário nacional. Desde suas origens, em fins do século XIX, e particularmente durante o primeiro batllismo – momento inicial da incorporação política dos trabalhadores –, apreciam-se características que seriam distintivas do posterior

---

desenvolvimento do sindicalismo uruguaio, isto é, um forte grau de autonomia<sup>9</sup>, com certa distância tanto do Estado como dos Partidos Colorado e Nacional. A expressão dessa autonomia manifestou-se na ausência de leis que o regulassem, distinguindo-o de seus pares em diferentes países latino-americanos; assim como na ausência de filiação a um partido, em exercício, do governo. Também é possível distingui-lo do sindicalismo da tradição europeia da união entre partido socialdemocrático e sindicato. Entretanto, essa autonomia não impossibilitou que a maior parte dos dirigentes sindicais tivesse afinidades ideológicas e vinculações estratégicas com os partidos de esquerda (RAMA, 1987).

O primeiro sindicalismo, nascido no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, foi impulsionado ideologicamente pelo anarquismo, pelo socialismo e pelo comunismo, e contava com uma ampla base urbana e grande participação de imigrantes espanhóis e italianos. As tendências anarquistas apoiaram uma ideologia de autonomia sindical que, após esse período, converteu-se numa tradição em muitos setores mantidos (DOGLIO; SENATORE; YAFFE, 2004).

Posteriormente, nas décadas de 1930 e 1940, no contexto de um processo de industrialização, emerge um novo tipo de sindicalismo de massas, com menor carga ideológica e que tem como foco de ação as reivindicações imediatas. Essa nova expressão sindical adquire novas forças a partir do estabelecimento, em 1943, dos Conselhos de Salários<sup>10</sup>. Com a consolidação dessa nova instituição, os sindicatos participam da regulação da força do trabalho, produzindo uma institucionalização do conflito. É nesse âmbito que o Partido Comunista Uruguaio (PCU) passa a ter maior protagonismo, e a organização sindical tem um forte crescimento. Entretanto, por quase todo o século XX, o espaço político nacional é dominado amplamente pelos

---

<sup>9</sup> Para Mirza (2006), é problemático caracterizar de autônomo o movimento sindical uruguaio, pois, em diversas etapas, constatou-se uma forte conexão entre os setores da esquerda e as lideranças sindicais que orientavam suas estratégias de luta em função de suas agrupações partidárias. Entretanto, em diferentes períodos, constata-se uma maior independência de decisões, que provocou, em mais de uma ocasião, desencontros entre lideranças políticas e sindicais. Atualmente, um elemento fala a favor de uma maior autonomia: o atual equilíbrio das correntes internas da FA (muito diversas entre si), o que leva à limitação das pretensões de hegemonia de algum grupo sobre o movimento.

<sup>10</sup> A Lei nº 10.449, de novembro de 1943, estabeleceu um marco para a negociação coletiva tripartite (governo, empresários, trabalhadores). Cada conselho tem uma classificação por profissões e categorias para fixar seus salários mínimos.

partidos Nacional e Colorado. Assim, por várias décadas, o âmbito operário é o espaço principal da ação da esquerda, mas sua importante influência laboral não logra ter uma tradução eleitoral (DOGLIO; SENATORE; YAFFE, 2004).

No final da década de 1950, entram em crise o modelo econômico conhecido como neobatllismo<sup>11</sup>, assim como também os modos de regulação e institucionalização do conflito social. Com o triunfo do Partido Nacional, em 1958, produz-se uma inflexão no desenvolvimento social. O novo governo leva adiante políticas que reduzem o apoio à indústria, em favor de setores agropecuários. Esta mudança alcançará seu ponto culminante em 1968, quando se cancelam os Conselhos de Salários. Tal medida fez com que os sindicatos perdessem capacidade de influência na fixação dos salários, que passaram a ser fixados por decreto.

Nesse contexto de reestruturação do modelo de desenvolvimento, na primeira metade da década de 1960, fracassaram as tentativas de concretizar a unidade sindical, a qual será alcançada em 1966, quando se forma a Central Única de Trabalhadores (CNT). Com a unidade, nos anos prévios ao golpe militar, intensificava-se a ação do movimento como ator político e social. No espaço de ação dos trabalhadores, aparecem definidos dois tipos de objetivos: por um lado, a ação reivindicativa, que incluía reivindicação de salários e de boas condições de trabalho e qualidade de vida; por outro, projeto nacional de transformação econômica e social, que dava um sentido político e estratégico na ação cotidiana (DOGLIO; SENATORE; YAFFE, 2004).

A formação da FA consolidar-se-á cinco anos após a unificação sindical. Desde então, os velhos vínculos entre sindicatos e partidos de esquerda adquirem novos matizes. Esta nova relação se desenvolve em dois níveis superpostos: o primeiro, mais intenso, com correntes freteamplistas com vínculos históricos com o sindicalismo; o segundo, entre a central sindical e a própria FA, como força unificada.

---

<sup>11</sup> O nome neobatllismo refere-se ao setor do Partido Colorado liderado por Luis Batlle Berres (Presidente da República, 1947-1951). Este movimento político visou aprofundar o Estado Social iniciado, no começo do século XX, por José Batlle y Ordoñez, assim como intensificar o modelo de intervenção estatal na economia.

A intensidade da relação da FA com os sindicatos e sua mudança histórica foram analisados na pesquisa de Doglio, Senatore e Yaffe (2004). Os autores construíram três variáveis analíticas. A primeira, denominada “interconexão da direção”, mede duas dimensões: a) a presença de militantes partidários de esquerda na direção do movimento sindical e b) a presença de militantes sindicais na direção da esquerda. A segunda variável visa descrever a relação na “sintonia programática” entre a FA e a central sindical. Já a última analisa a “coincidência tática”, isto é, o grau de concordância diante de problemas e situações concretas.

Em relação à primeira dimensão, o indicador utilizado é a pertença político-partidária da direção sindical na composição das Mesas Representativas da CNT, nos congressos de 1969 e 1971 (Tabela 2), e dos secretários executivos do Plenário Intersindical de Trabalhadores –Convenção Nacional de Trabalhadores (PIT-CNT), a partir de 1985 (Tabela 3).

**Tabela 3 Composição da Direção Sindical uruguaia, segundo tendências partidárias (1969-1971)**

	I Congresso (1969)	II Congresso (1971)
PCU	16	19
INDEPENDENTES	2	4
MLN/26 DE MARÇO	2	3
PSU	1	2
ANARQUISTAS	1	-
ROE	1	1
GAU	1	-
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>29</b>

Fonte: Doglio, Senat Fonte: Doglio, Senatore e Yaffe (2004).

**Tabela 4 - Composição da Direção Sindical uruguaia, segundo tendências políticas partidárias (1985-2003)**

Copo	Secretariado Executivo do PIT-CNT					
	III (1985)	IV 1990	V (1993)	VI (1996)	VII (2001)	VIII (2003)
PCU	8	7	2	2	5	3
PARANINFO <sup>12</sup>			6	4	2	2
MLN/MPP	1	1		1	2	1
PSU	3	3	4	2	2	3
PVP	2			1	1	1
M26			1			
CI					1	2
IDI/VA	1			1		
ASU		2	2	1		
INDEP.		1	1	1		1
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>13</b>

Fonte: Doglio, Senatore e Yaffe (2004).

A partir dos dados, Doglio, Senatore e Yaffe (2004) concluem que, em primeiro lugar, todos os dirigentes da central sindical pertencem a partidos políticos de esquerda. Desde 1971, uma grande maioria está filiada a organizações políticas que são correntes internas da FA. Em segundo lugar, os setores frenteamplistas têm pesos relativos diferentes e oscilantes na direção da central sindical. Em terceiro lugar, percebem-se claramente os efeitos da crise do PCU em 1992: nos congressos de 1985 e 1990 a metade dos integrantes do Secretariado Executivo pertenciam a esse setor da FA. No entanto, após o congresso de 1993, essa participação diminuiu de forma abrupta, mas se recompõe parcialmente no congresso de ano 2001.

O último fator analisado ganha importância na explicação de algumas das transformações que se tem produzido na relação entre a FA e o movimento sindical,

<sup>12</sup> Agrupação formada por exmembros do Partido Comunista.

em particular quanto ao fato de não existir um partido com capacidade de disciplinar o sindicalismo, da forma que foi realizada pelo PCU no passado (DOGLIO; SENATORE; YAFFE, 2004).

A segunda dimensão analisada – a presença de dirigentes sindicais nos primeiros lugares das listas parlamentares da FA – comprova o peso significativo que os líderes sindicais têm mantido ao longo de cinco eleições nacionais em listas de candidatos a cargos parlamentares apresentados dentro da FA. Foi constatado, pelos autores, que existe uma efetiva participação de dirigentes sindicais nas listas da FA. Ao considerar a composição partidária das direções sindicais foi constatada uma “quase completa interconexão diretriz com os partidos de esquerda” (DOGLIO; SENATORE; YAFFE, 2004, p. 264).

A crise do PCU, em 1992, desarticulou a força política que, desde a fundação da CNT, em 1964-1966, havia conduzido, de forma majoritária, o movimento sindical. Esta hegemonia comunista no nível superior da condução sindical foi interrompida na reorganização sindical que se produziu no contexto da transição à democracia. Contudo, em um breve período, durante o primeiro governo democrático, a central sindical voltou a contar com uma maioria de lideranças vinculadas ao PCU, como antes da ditadura.

A emergência de novas correntes dentro da FA, com atores com um perfil cidadão policlassista, ocupa parcialmente o espaço deixado pelo PCU. Novas correntes, como a Vertente Artiguista, fundada em 1989, e a Assembleia Uruguai, em 1994, não desenvolveram uma política de classe nem uma preocupação com uma presença forte no movimento sindical. Por outro lado, as outras correntes relevantes, o Movimento de Participação Popular (MPP) e o PSU, têm uma política sindical mais desenvolvida, mas sem ter alcançado uma influência como a do PCU. Como resultado desse processo, nenhum grupo mantém “controle” sobre o movimento sindical. O PCU foi a única força que teve essa capacidade. Posteriormente à sua crise, não se concretizou a ascensão de uma nova força capaz de ocupar esse espaço. As novas relações entre a esquerda e os sindicatos foi reforçada pelas estratégias eleitorais da FA (DOGLIO; SENATORE; YAFFE, 2004). Com efeito, esta força política teve, desde sua fundação, uma ampla gama de setores com diversos vínculos com organizações da sociedade civil, os quais incluíam setores vinculados ao sindicalismo e outros, a

uma concepção de cidadania mais ampla, os quais tiveram um grande crescimento nos últimos anos (LUNA, 2004).

## CAPÍTULO 2

### **PARTIDOS POLÍTICOS E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL**

Neste capítulo, num primeiro momento, problematizamos os vínculos dos partidos políticos com a democracia de massas, consolidada no século XX. Também analisamos a emergência de novos canais de representação que trazem à cena o debate sobre o possível declínio das organizações partidárias como principais agentes da representação.

Num segundo momento, descrevemos as características dos sistemas partidários brasileiro e uruguaio, assim como as duas forças políticas que impulsionaram as Instituições Participativas (IPs) nas cidades de Porto Alegre e de Montevidéu, isso é, o Partido dos Trabalhadores (PT) e a Frente Ampla (FA), organizações partidárias que têm uma grande inserção em diversas organizações sociais. De fato, em suas distintas vertentes e em seus diferentes momentos históricos, as práticas e as atividades das organizações de esquerda brasileira e uruguaia distinguiram-se por sua atuação na arena da organização de demandas de sujeitos em associações coletivas, em um duplo referente: político e social.

Finalmente, a partir da descrição da origem dos partidos que impulsionaram as IP, demonstramos a duplicidade (partido-movimento) dessas organizações, assim como os vínculos entre os movimentos sociais, os partidos e as IPs.

#### **2.1 Partidos políticos e democracia: declínio dos partidos políticos?**

As organizações político-partidárias apresentam, entre outros, o poder de selecionar os temas e as questões a serem tratadas na agenda política. Além do papel de representação, de articulação de interesses e de capacidade de selecionar a agenda de discussões ou definições políticas, os partidos também oferecem função governamental. Para Meneguello (1998), partidos políticos podem ser considerados com base em três acepções. A primeira diz respeito às suas funções representativa e de articulação de interesses. Eles são as instituições que melhor integram clientelas, mobilizam eleitorados, conferem amplitude aos interesses populares na política e



estruturam as vontades e as demandas no sistema competitivo. A segunda refere-se à sua função governativa, na qual se sobressaem como os principais agentes dos processos governamentais: partidos formam governos, ocupam cargos e produzem políticas públicas. A terceira acepção diz respeito à natureza interativa dessas funções.

Um das críticas mais frequentes sobre a função representativa nas democracias contemporâneas refere-se à crescente burocratização e elitização das organizações partidárias. Nessa perspectiva, as organizações políticas que vão mediar a sociedade civil e o Estado convertem-se em organizações burocráticas do sistema político, e, por sua vez, em lugar de tornar realidade a participação democrática, debilitam-na.

Esta crítica pode ser analisada a partir da relação do sistema capitalista com a democracia. A democracia, na forma que se expandiu no final do século XX, corresponde a um modelo que visava combinar igualdade política (sufrágio universal) com participação das massas. Essa forma demonstrou ser compatível com a economia de mercado capitalista. Offe (1984), ao analisar esta compatibilidade contínua do capitalismo e a democracia – tão inconcebíveis para o liberalismo clássico como para o marxismo clássico – defende a tese de que esta relação emergiu historicamente em função do aparecimento e do desenvolvimento gradual de dois princípios mediadores: a) os partidos políticos de massa e a competição partidária e b) o *welfare state* keynesiano.

Cada um desses componentes estruturais do capitalismo democrático foi institucionalizado na Europa, durante ou em consequência das duas grandes guerras: a democracia, por meio da competição partidária após a Primeira Guerra Mundial, e o *welfare state Keynesiano* após a Segunda Guerra Mundial (OFFE, 1984). No entanto, de que forma os partidos políticos de massa e do *welfare state Keynesiano* contribuem para a compatibilidade do capitalismo com a política democrática de massa? E em função de quais características? A resposta da primeira parte dessa questão tem como núcleo os efeitos da competição partidária. Por sua vez, esta resposta se relaciona diretamente com nossas interrogações de pesquisa, isto é, os possíveis efeitos da institucionalização partidária.

Segundo Offe (1984), Max Weber, desde sua visão elitista de democracia, foi um dos primeiros teóricos a perceber o fato de que a transformação da política de classe em uma política partidária competitiva implicava não apenas uma mudança de forma como também uma mudança decisiva no conteúdo das relações políticas. Weber esperava que o partido político burocratizado, com seu líder político carismático e demagógico, criaria uma barreira contra o que ele denominava “ódio desordenado de massas” (OFFE, 1984, p. 362). Offe (1984) também argumenta que Rosa Luxemburgo observava que as organizações de classe proletárias (sindicato e partidos) tendiam a seguir estratégias especializadas segundo uma divisão de trabalho tácita, formando organizações que se transformam em um fim em si mesmo, e não em um meio para os objetivos dos trabalhadores. Robert Michels absorveu e integrou as ideias de ambos, Luxemburgo e Weber, na famosa *Lei de Ferro da Oligarquia*, na qual sua observação das tendências empíricas das organizações se transformou numa necessidade histórica tornada inexorável.

Apesar da extrema diversidade das posições políticas dos três autores, existe um elemento em comum em suas análises, que pode ser resumido na seguinte forma: logo que a participação política de massa é organizada por meio da estrutura burocrática em grande escala – conforme é exigido pelo modelo de participação partidária eleitoral e pela barganha coletiva institucionalizada – a própria dinâmica dessa forma organizacional perverte e obstrui o interesse de classe. De acordo com a perspectiva comum subjacente a essa análise, logo que a vontade do povo se expressa por um instrumento de um partido competitivo, que luta pelo cargo governamental, o que foi expresso deixa de ser a vontade do povo e transforma-se, ao invés disso, num artefato da forma em si mesma. Essa dinâmica é posta em movimento pelos imperativos da competição política e tem três efeitos, segundo Offe (1984):

- a) A desradicalização da ideologia do partido. Para ser bem-sucedido nas eleições e na luta pelos cargos governamentais, o partido tem que orientar seu programa para as conveniências do mercado político
- b) O partido competitivo é forçado, pelos imperativos da competição, a equiparar-se com uma organização altamente burocratizada e centralizada. Esse fato provoca a profissionalização da política partidária, a dominação política do pessoal profissional gerencial e a desativação das bases do

partido. Quanto mais a organização se inclina para a exploração e a adaptação do mercado político ao ambiente externo, menos espaço sobra para a determinação das políticas por meio dos processos internos de debates e dos conflitos democráticos dentro da organização.

- c) Como terceira característica, aparece o fenômeno de “partido arrastão” (*catch-all-party*) moderno, que significa a crescente heterogeneidade estrutural dos seus filiados. A heterogeneidade faz com que o partido moderno dependa do princípio de “diversificação do produto”, apelando para uma série de demandas e preocupações diferentes.

As três consequências da forma organizacional do partido político competitivo ajudam a conter e a limitar o alcance dos objetivos das lutas políticas, fornecendo, assim, uma garantia virtual de que a estrutura do poder político não se desviara excessivamente da estrutura do poder socioeconômico.

Offe (1984), de forma pioneira, já na década de 1980, diagnosticou um fenômeno de grande atualidade, particularmente no contexto do debate sobre representação no sistema político brasileiro. O cientista alemão percebia como *esgotadas* as formas de participação política de massas baseadas e canalizadas, através do sistema partidário, pois essa forma organizacional “perdeu grande parte de sua utilidade para conciliar o capitalismo e a política de massas” (OFFE, 1984, p.366). Esse diagnóstico se justificava devido ao fato de que a forma política do partido estava sendo cada vez mais ultrapassada, substituída por outros processos de participação e representação política. Como exemplos dessas ações, temos os novos movimentos sociais e o corporativismo.

## **2.2 Novas formas de representação**

Desde o aparecimento da democracia de massas no século XIX, os partidos têm sido os principais agentes de representação e canalização na política democrática (SARTORI, 1976). Contudo, em nível mundial, vêm perdendo funções de ordenação e estabilidade das preferências eleitorais e de intermediação entre os políticos e os eleitores. Esses mecanismos foram progressivamente absorvidos pelos meios

massivos de comunicação. Além disso, o parlamento, na sociedade industrial avançada, não é mais o centro do poder real, mas quase somente uma câmara de ressonância de decisões tomadas em outro lugar; e os mecanismos institucionais de escolha fazem com que a participação popular se limite a legitimar uma classe política que tende à autopreservação e que é, cada vez menos, representativa (BOBBIO, 1992). Como consequência, em diferentes países, foi verificada uma queda dos patamares de comparecimento nas urnas, um aumento da volatilidade e um descrédito generalizado das instituições políticas. Uma das críticas ao atual sistema de representação é a seu caráter excludente. Grupos minoritários reclamam de não serem devidamente representados. Muitas propostas recentes de maior inclusão política nos processos democráticos defendem medidas que propiciem uma maior representação dos grupos sub-representados, especialmente quando esses grupos estão em minoria ou sujeitos a desigualdades estruturais (MANIN, 1995).

Para Lavallo (2006), as novas IPs significam uma reconfiguração da representação. Novos mediadores estão a exercer funções de representação. Em diferentes países, atores coletivos têm demandado e/ou governos têm proposto ampliar os mecanismos de representação direta e introduzir a participação de atores da sociedade civil nos processos de formulação de políticas. Esses atores têm expandido sua capacidade de interlocução com governos subnacionais e nacionais, bem como com agências multilaterais e organizações internacionais. Essas formas de representação não são orientadas a substituir os partidos como instâncias de mediação entre representantes e representados, nem o voto como mecanismo de autorização e sanção, mas ampliam a representação porque aumentam a pluralização e a diversidade da representação e levam aonde as eleições e seus atores acusam limites estruturais – o controle sobre as burocracias e a representação coletiva ou de grupos sem expressão numérica o suficiente para passarem pela lógica da política eleitoral. Assim, surgem canais de representação extraparlamentar. As novas formas de representação diferenciam-se das formas tradicionais do governo representativo, pois desempenham funções de fiscalização e gestão de políticas públicas realizadas por cidadãos – redes de atores sociais e movimentos, organizações não governamentais (ONGs) e diversas entidades de *advocacy*, associações comunitárias (LAVALLE, 2011). Também Young (2006) encontra na possibilidade de atores sociais estarem investidos juridicamente como representantes de determinados segmentos e interesses da população no desenho, na implementação e na supervisão de políticas

públicas um importante avanço na ampliação das instituições de representação política. Entretanto, os partidos continuam sendo os principais agentes da representação. Esse fenômeno é válido para um caso extremo como o brasileiro, que se caracteriza por uma baixa legitimidade dos partidos mas que, a partir da Constituição de 1988, criou uma ampla gama de possibilidades para a participação da sociedade civil, com diferentes formatos representativos.

Assim, a ampliação dos mecanismos de representação pode suprir os efeitos de uma baixa institucionalização, como acontece no caso do Brasil, pois a baixa institucionalização partidária agravaria o déficit de representação de grupos excluídos. Segundo Mainwaring (2001), a baixa institucionalização aliada ao clientelismo político histórico contribuiu para os problemas da democracia brasileira pós-1985. Entre os problemas principais é destacado que os partidos fracos limitam a representação popular, gerando uma comunidade política elitista. Os políticos individuais tornam-se os principais veículos de representação, padrão que beneficia as elites mais poderosas com as quais eles mantêm estreitas conexões. Os problemas criados pela fraqueza dos partidos políticos também contribuíram para a perda de legitimidade democrática e dificultaram a responsabilização política dos representantes e do governo, que se faz por meio dos partidos políticos. A cobrança de responsabilidades políticas das eleições depende da capacidade dos eleitores de punir ou recompensar os políticos de forma individual ou por meio de partidos. Entretanto, nos países em que as legendas partidárias mudam com muita frequência, em que os políticos trocam de partidos, em que a disciplina partidária é limitada, a responsabilização dos políticos por meio de partidos é obstaculizada.

Os problemas de representação não são uma particularidade da realidade brasileira. Na maioria das democracias modernas, existe uma contradição entre a aceitação quase universal do valor da democracia e a crescente deterioração da confiança em relação às instituições representativas. Por um lado, afirmam-se elevados índices de adesão aos princípios democráticos; por outro, pronuncia-se um declínio muito acentuado das instituições democráticas (MIGUEL, 2013). Essa deterioração afeta significativamente os partidos políticos. Nesse sentido, as observações Manin (1995) sobre a crise dos partidos – mais adequada para descrever a realidade dos países da Europa ocidental –, afirmam que existe um aumento da volatilidade do eleitorado, uma queda no comparecimento nas urnas e o descrédito

generalizado das instituições políticas. A representação deixa de estar fundamentada na relação de confiança entre o eleitorado e os partidos políticos. Os eleitores não se identificam com partidos. Os partidos já não refletem clivagens sociais. Anteriormente, os partidos propunham aos eleitores um programa político e comprometiam-se a cumpri-lo. Hoje, a estratégia eleitoral dos candidatos e dos partidos centra-se na construção de imagens vagas que projetam a personalidade dos líderes (MANIN,1995).

A reconfiguração da representação em curso incorporaria características mais próximas do antigo modelo parlamentar liberal. Nesse modelo, a figura do candidato e seus vínculos reais ou simbólicos com os eleitores teriam recuperado a importância perdida pela emergência dos partidos de massa e das grandes clivagens políticas e ideológicas, sem colocar em xeque as próprias eleições, nem os direitos políticos básicos. Segundo Lavallo, Houtzager e Castello (2006, p. 68), emerge, neste novo cenário, a mídia como elemento preponderante na “emancipação dos candidatos em relação às estruturas partidárias, graças a sua capacidade de ligá-los simbolicamente com os eleitores dispensando a manutenção das custosas estruturas de enraizamento e mobilização dos partidos de massa”.

Para Manin (1995), os atuais diagnósticos de crises da democracia de partidos constituem parte de um processo de reconfiguração da representação que não compromete as instituições do governo representativo. Para o autor, existem semelhanças entre o momento atual e o momento de transição do modelo parlamentar liberal de representação para a democracia de partidos. Nesse período, o governo representativo passou por importantes modificações, especialmente durante a segunda metade do século XIX, na qual as organizações partidárias de massas emergiram como uma nova instância de intermediação. Também nesse século também, ocorreram mudanças a respeito ao voto: a propriedade e a cultura deixaram de ser representadas, e o direito ao sufrágio foi ampliado. Essas modificações ocorreram paralelamente à emergência dos partidos de massas. A maioria dos fundadores do governo representativo via como uma ameaça os partidos de massa e a divisão entre partidos ou facções. Contudo, a partir da segunda metade do século XIX, a presença de partidos como formas de expressão do eleitorado passou a ser vista com fundamental para o funcionamento da democracia representativa. Os

partidos de massas não desestabilizaram o governo representativo; foram incorporados a seu funcionamento.

Perante este declínio do sistema de partidos como mecanismo de alcançar as *promessas da democracia* (BOBBIO, 1997), vimos, no capítulo anterior, propostas para revigorar a democracia por outros meios. A teoria da nova sociedade civil (COHEN; ARATO, 2001) toma parte dessas críticas ao sistema político e visa desenvolver e justificar sistematicamente a ideia de sociedade civil como centro da renovação da democracia.

### **2.3 Relações dos partidos com os movimentos sociais**

A relação de diversas organizações com os movimentos sociais foi muito significativa no Brasil desde a década de 1970. A partir desse período, há um grande número de lideranças de organizações sociais que se engajam em partidos exercendo uma dupla militância. Os partidos, por meio de seus militantes, agem nos movimentos sociais como militantes múltiplos (MISCHE, 1997). Assim, partidos e movimentos ocupam um espaço comum de participação e representação política na sociedade civil brasileira. Nesse cenário, torna-se frequente a presença, nos movimentos sociais, dos chamados agentes externos ou “sujeitos organizacionais” (Igreja, partidos políticos, ONGs), atando e interferindo em seu funcionamento e em sua dinâmica, especialmente nas associações.

Essa relação não se limita ao caso brasileiro. Com efeito, os partidos, principalmente os de esquerda, no Cone Sul Latino-americano, tiveram estreitos vínculos com os movimentos sociais. Essas relações apresentaram diferentes características, dependendo das identidades dos partidos. Serna (2003, p. 23) toma essa relação como uma divisão de águas entre esquerda e centro-esquerda:

[...] Para a primeira (esquerda), a relação referida foi uma vinculação social necessária para a canalização política dos diversos interesses coletivos da sociedade, enquanto que no caso da centro-esquerda salientou-se a procura de “novos movimentos sociais” – diferenciados dos clássicos, principalmente do sindicalismo – cujos traços principais seriam a expressão de interesses

mais difusos, heterogêneos e flutuantes, de sociedade civil, o que supôs também uma maior autonomia entre quadros políticos e movimentos sociais.

Silva e Oliveira (2011) analisam diferentes padrões de relações entre política institucionalizada e não institucionalizada ou entre sociedade política e sociedade civil. Para os autores, o campo de estudos sobre a sociedade civil no Brasil encontra-se marcado pelo seu contexto de origem. No final dos anos 1970 e nos anos 1980, processos organizativos e contestatórios de setores da sociedade brasileira estavam excluídos, por um regime autoritário, da participação político-institucional. As análises desse período interpretavam os movimentos de contestação como *processos marcados pela externalidade em relação à política institucional. Era a ideia da “sociedade contra o Estado”*. Essa interpretação se mostrou bastante adequada para o estudo de organizações e movimentos sociais no contexto autoritário. No entanto, as externalidades e as ações de confronto foram interpretadas como inerentes aos movimentos sociais e não como aspectos conjunturais relacionados a determinado contexto político.

Para os autores, na literatura brasileira, a relação partidos/movimentos aparece de forma ambígua. Por um lado, os partidos são vistos de maneira crítica, pois tenderiam a instrumentalizar as organizações de movimentos sociais, desvirtuando a autonomia e a combatividade destas. Por outro lado, os partidos seriam elementos necessários para que as reivindicações tenham efetividade. Nesse contexto, é apresentado como necessário que as relações entre movimentos sociais e partidos devam ser pensados não por um padrão único de relações, mas sim como um *continuum* de possibilidades. Para esse fim, Silva e Oliveira (2011) adaptam a tipologia de Michael Hanagan, definindo três padrões principais de relação:

- 1) Independência: separação significativa entre política institucional e política não institucional, efeito das exclusões das políticas autoritárias, fazendo com que os grupos contestadores desenvolvam mecanismos extrainstitucionais de expressão política;
- 2) cooperação: os partidos e movimentos mantêm suas fronteiras, estabelecendo formas cooperativas de relação;



- 3) interpenetração: as fronteiras entre partido e movimento apresentam relativa diluição (cujo grau pode ser bastante variável). Neste aspecto, observa-se uma laguna no tratamento das relações de interpenetração nas pesquisas sobre movimentos sociais, particularmente no caso brasileiro, em que as relações de interpenetração apresentam grande centralidade.

Outra proposta para analisar as relações entre partidos e movimentos foi realizada por Mirza (2003). O autor estabeleceu alguns critérios para operacionalizar o conceito de *autonomia* dos movimentos sociais. Para ele, a ideia de *autonomia* é construída em função dos vínculos estabelecidos entre os dirigentes dos movimentos sociais e partidos políticos. Esses vínculos podem expressar uma subordinação estratégica ou formas de diferenciação de opiniões e valores. O termo também pode significar a expressão de interesses sociais de determinado movimento social, sem mediações institucionais do sistema político, ou a distância em relação ao Estado e aos partidos, que provoca uma oposição a ambos. O oposto da autonomia é concebido como subordinação, que é a instrumentalização dos movimentos sociais por parte dos partidos e do Estado. Esse fenômeno provoca uma perda de independência na definição dos objetivos e nas estratégias de ação coletiva, além da anulação de seu sentido e identidade. É nesses casos que se manifesta o fenômeno da cooptação.

## **2.4 Institucionalizações de sistemas de partidos e movimentos sociais: Brasil e Uruguai**

Para Mainwaring e Scully (1995), o sistema de partidos brasileiro está na categoria *incoativo*, isto é, com fraca institucionalização, alta volatilidade eleitoral, poucas raízes sociais dos partidos e personalidades acima das instituições. Na análise realizada pelos autores, o Brasil aparece com o nível de institucionalização mais baixo entre sete países de América Latina, com um sistema de “pluralismo polarizado”. Como apontamos anteriormente, o sistema partidário uruguaio contrasta radicalmente com o brasileiro, situando-se no extremo oposto da classificação realizada por Mainwaring e Scully (1995), ou seja, como o sistema mais institucionalizado da América latina. Desde a restauração da democracia, mantêm-se os principais atores

políticos, com uma tendência de aumento dos setores de esquerda. Um sistema com essas características não necessariamente implica o bom funcionamento da democracia, nem garante a sua permanência. O período autoritário (1973-1984) é um exemplo disso. Entretanto, apresenta grandes vantagens para a democracia em termos comparativos com o sistema incoativo, o qual geraria grandes incertezas, assim como ausência de controles e desequilíbrios. Também é destacada, pelos autores, a forte associação entre sistemas incoativos e o surgimento de líderes populistas. Além disso, nos sistemas de partidos institucionalizados, existe um controle da seleção dos candidatos para líderes de governo. Os sistemas institucionalizados dão forma, modelam e também limitam a articulação de interesses sociais, os quais dão legitimidade ao sistema para além de diversas conjunturas.

Uma questão importante para nosso estudo é analisar as consequências da institucionalização partidária nas diversas expressões de organizações sociais e movimentos sociais. Este tipo de relação foi pesquisado no citado trabalho de Mirza (2003). Esse estudo inclui sete países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Venezuela e Uruguai. Nele, examinam-se os vínculos entre os movimentos sociais e os sistemas políticos, estabelecendo correspondências entre as ações coletivas e as variações registradas nos sistemas de partidos e nas instituições mais tipicamente democráticas. O estudo parte da hipótese central de que o momento mais forte de atuação dos movimentos sociais ocorre em cenários nos quais os partidos políticos e as outras instituições da democracia representativa estão com baixa legitimidade em suas relações sociopolíticas. A baixa institucionalização e a legitimidade do sistema de partidos contribuem para a emergência, a consolidação e o fortalecimento de algumas formas de movimentos sociais.

Os dados analisados por Mirza (2003) apontam que a perda na confiança e na legitimidade dos partidos tem contribuído para a emergência ou o crescimento do protagonismo dos movimentos sociais. O autor (2003, p. 158), com base em pesquisas sobre os índices de confiança nos partidos políticos no final da década de 1990 (que apontam um forte descenso, nos sete países pesquisados), observa que ocorre uma crescente mobilização de “confrontação” de “forte conteúdo político” de diversas organizações coletivas. São exemplos dessas mobilizações: na Argentina, o surgimento dos *piqueteros*, a expansão do sindicalismo autônomo Central de

Trabalhadores da Argentina (CTA), a emergência do assembleísmo de bairros<sup>13</sup>; no Equador, o movimento indígena, que consegue a adesão de diversos setores sociais; no Brasil, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) adquire forte dinamismo em oposição ao governo de Fernando Henrique Cardoso. Assim, quando os partidos estão deslegitimados<sup>14</sup> os movimentos sociais encontram um terreno propício para construir um discurso opositor. Os movimentos sociais analisados pelo autor têm aproveitado os espaços que colocaram os partidos políticos em situação de debilidade institucional, substituindo-os parcialmente em sua função de representação (MIRZA, 2003)

Reforçando esses argumentos, Garretón (1995) observa que, nos países com alta institucionalização partidária, como o caso chileno – país latino-americano que compartilha com o Uruguai a alta centralidade dos partidos no sistema político –, o sistema político partidário absorveria o conjunto da sociedade civil. No Chile, não aparecem movimentos de grande protagonismo. O movimento Mapuche, por exemplo, não se consolida como um ator central, mas adquire maior visibilidade. No caso uruguaio, o elevado grau de institucionalização, a solidez das organizações políticas, não permite o surgimento de novos movimentos sociais, apesar de um decréscimo na confiança nos partidos<sup>15</sup>. Um sistema político apoiado na partidocracia e fortemente institucionalizado absorve e canaliza grande parte do conflito social, sem

---

<sup>13</sup> Na Argentina, as reformas neoliberais conduzidas pelo ex-presidente Carlos Menem, na década de 1990, geraram altos índices de desemprego. Como resposta, na crise de 2001, cidades inteiras mobilizaram-se nas províncias de Salta, Jujuy e Neuquén, atacando repartições governamentais e cortando grandes vias de transporte. Nessas regiões e em Buenos Aires, uniram-se movimentos de desempregados, exigindo emprego. Em seu aspecto mais radical, esses movimentos buscaram romper com formas de representação que constatarem ser fundamentadas em relações clientelísticas e promoveram relações horizontais e tomadas de decisão por democracia direta.

<sup>14</sup> A confiança no Congresso nos sete países considerados decresceu de 30,5%, em 1996, para 18,6%, no ano 2003. Este descenso é interpretado como consequência da crise econômica do final da década de 1990. Assim, o sistema político seria responsabilizado pelos problemas econômicos (MIRZA, 2003)

<sup>15</sup> Também se registraram descensos, embora menos significativos, na satisfação com a democracia e na confiança no parlamento. A confiança nas instituições democráticas foi alta entre 1984 e 2001. A partir desse momento, porém, constata-se um ponto de inflexão, no sentido de uma menor confiança nas instituições democráticas. Durante o período de 2001 a 2004, ocorreram elevados graus de protesto. No entanto, as análises dos dados não revelam uma correlação direta entre o declínio nos níveis da confiança nos partidos políticos e em outras instituições da democracia e a emergência de movimentos sociais. Para o Mirza (20023), o sistema político uruguaio, com partidos políticos enraizados na sociedade, com fortes conexões nas organizações sociais (particularmente os partidos de esquerda), faz com que os movimentos sociais se mantenham na órbita social e não participem da esfera política.

inibir a presença de movimentos sociais relativamente autônomos. Essas características explicariam o porquê de no Uruguai e no Chile a ação social coletiva ter concentrado-se no período posterior à recuperação da democracia, mas com um nível de confrontação mais baixo que seus vizinhos.

A correlação entre a perda de legitimidade das intuições democráticas e o maior protagonismo dos movimentos sociais na arena pública foi constatada de forma mais acentuada na Argentina e no Equador, independentemente da caracterização do sistema político como incoativo ou institucionalizado.

Nas análises do sistema partidários uruguaio e brasileiro, o autor conclui que no Uruguai, o alto grau de institucionalização de seu sistema de partidos não foi afetado até o final dos anos 1990, quando o país ingressou numa grande crise econômica e social, com perda na confiança nas instituições democráticas (Congresso e partidos) e aumento moderado dos movimentos sociais. Já no Brasil, o sistema de partidos incoativo, desde a década de 1980, associou-se à emergência de novos movimentos sociais (MIRZA, 2003).

## **2.5 Partidos políticos no Uruguai: a partidocracia**

Uma medida para avaliar como os partidos se institucionalizam na sociedade encontra-se nos laços de lealdade que os partidos geram entre seus membros, assim como na sua maior complexidade organizacional (GOLDFRANK, 2006). As diferenças na institucionalização partidária e a relação dos cidadãos com a política expressam grandes contrastes nas identificações dos cidadãos com os partidos políticos.

O Uruguai, em grande parte do século XX, orgulhava-se de ser um caso relativamente atípico na região em relação às instituições políticas e aos índices socioeconômicos. Essa avaliação se justificava com base nas tipologias elaboradas sobre a América Latina. Alguns indicadores exemplificam essa situação: um elevado PIB *per capita*; o predomínio de formas de vida urbana desde a formação do Estado moderno; as altas taxas de educação e o baixo índice de analfabetismo; e a estabilidade política.

Até a década de 1960, o Uruguai compartilhava com a Argentina uma posição de destaque no plano da igualdade social no marco das nações latino-americanas, pois estava em melhor posição em todos os indicadores de desenvolvimento e modernização social. No entanto, são evidentes as dificuldades de crescimento econômico e a sustentação das bases produtivas que levaram o país a alcançar esses índices. A rigidez crescente da esfera produtiva e a consequente limitação dos recursos econômicos que puderam sustentar o modelo redistributivista contrastaram com as altas aspirações e as expectativas de vida que a sociedade tinha acumulado no decorrer de várias décadas – expressando-se em diferentes movimentos sociais de setores populares desenvolvidos em torno de temáticas relacionadas ao consumo, à prestação de serviços pelo Estado, à política de habitação, etc. Estas características originaram uma tensão estrutural, provocando um esgotamento do sistema, que alcançou seu momento culminante com o golpe de Estado de 1973 (FILGUEIRAS, 1985).

Ao comparar o sistema político do Uruguai com o do Brasil, Moreira (2000) afirma que ambos figuram entre os desempenhos mais desiguais, comparados com seus pares latino-americanos. Eles são casos extremos de institucionalização partidária.

Em termos comparativos dos sistemas políticos, o Uruguai aparece como um país com partidos fortes e institucionalizados, no qual o Estado e o sistema político, em geral, impulsionaram as mudanças econômicas e sociais. Esse diagnóstico atravessa, nas Ciências Sociais, toda a produção acadêmica uruguaia. Entretanto, essa característica limitaria a participação nas novas formas de democracia, pois os partidos absorveriam grande parte das demandas da sociedade civil.

Interpretações das Ciências Sociais uruguaias têm privilegiado o papel dos partidos tradicionais, destacando que os partidos uruguaio funcionaram como agentes centrais do sistema político. Entre os acadêmicos uruguaio, essa ideia sempre foi destacada de forma consensual, provocando a denominação da democracia uruguaia como “partidocêntrica” (REAL DE AZÚA, 1988). Assim, a cultura política uruguaia 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 batllismo<sup>16</sup>. 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).

A ideia de um partidocentrismo não adquiriu um sentido negativo; pelo contrário, a centralidade partidária no uruguia foi analisada como fator essencial para que a autonomia política, o consenso e a estabilidade democrática fossem as características aceitas como positivas da democracia uruguia, fazendo com que a política adquirisse alta centralidade na vida cotidiana (MOREIRA, 2000). Esse fenômeno se manifestou numa elevada participação eleitoral, comparativamente ao Brasil. Entre 1920 e 1930, a participação eleitoral no Uruguai era de 13,8% da população, enquanto, no Brasil, não superava 3,5% de sua população. Desde 1950 até o início dos anos 1960, as médias para o Uruguai aumentaram para 38,3%, ao passo que, no mesmo período, no Brasil, a participação eleitoral chegou a apenas 18,2% da população. Só em finais da década de 1980, os dois países atingiram um nível similar de participação eleitoral: 50% ou mais da população (com garantias de sufrágio totalmente livre, sem restrição no padrão eleitoral e com uma participação efetiva superior a 70% dos inscritos) (SERNA, 2003). Medições dos últimos anos sobre o interesse dos cidadãos na política destacam a cidade de Montevidéu com 41% de interesse, contra 31,6% dos cidadãos em Porto Alegre (BAQUERO, 2007).

### 2.5.1 Os partidos e a história do Uruguai

Os partidos denominados tradicionais (Partido Nacional ou Branco e Partido Colorado) tiveram origem antes da consolidação do próprio Estado Nacional, quando predominavam relações de conflito armado até o começo do século XX. Essa disputa atravessa a história do país e formou – até o ano de 1971 – um sistema bipartidário, dividido em diversas frações dentro de um mesmo partido. Para Caetano (1999), predominou, no Uruguai, um bipartidismo eleitoral e um multipartidismo cotidiano. O bipartidismo tradicional de Blancos e Colorados funcionava unicamente no período

---

<sup>16</sup> Corrente política inspirada nas ideias e doutrina política de José Batlle e Odoñez (1956-1929).

eleitoral. No interior de cada partido, formou-se uma multiplicidade de grupos internos com posturas políticas diferentes. Dessa forma, o bipartidarismo era aparente. Segundo Solari (1991), o bipartidarismo uruguaio funcionava, na prática, como um sistema multipartidário. Essa característica possibilitaria aos partidos adaptarem-se às circunstâncias políticas, pois aproveitariam o dinamismo e a dispersão de correlações de forças internas. Esse mecanismo seria uma forma de compensar um dos efeitos da alta institucionalização: a diminuição da flexibilidade dos partidos para adaptar-se às mudanças sociais (YAFFE, 2013).

Os partidos uruguaios, como em geral os latino-americanos, não foram construídos a partir de clivagens sociais. A dicotomia urbano-rural foi o que mais se aproximou de uma divisão partidária baseada na representação de grupos sociais. Essa estrutura, em grande parte, identificava os caudilhos ao campo (brancos) e os “doutores” à cidade (colorados). O Partido Nacional reivindicou a defesa dos interesses rurais, e o Partido Colorado centrou suas propostas em interesses urbanos, vinculados ao mundo do trabalho e do comércio. Em relação aos assalariados, o processo de democratização que se consolidou no começo do século XX incorporou, de forma antecipada, em relação à América Latina, os trabalhadores como cidadãos. Assim, durante o governo de José Batlle y Ordóñez (1903-1907, 1911-1915) foram aprovadas legislações que defendiam direitos trabalhistas antes que fossem geradas as demandas.

Os partidos tradicionais eram policlassistas. Em seus grupos internos, existiam frações que se identificavam com interesses diversos. Perante a dificuldade de diferenciar os partidos com base em clivagens sociais, Lissidini (2002) propõe significar a participação política a partir de símbolos de identidade. Nessa perspectiva, destaca que o primeiro elemento que explica a participação política refere-se à solidariedade. Os partidos políticos uruguaios construíram identidades políticas fortes com base na igualdade e na solidariedade. A competição política consolidou-se como um conflito de identidades, não redutíveis ao campo ideológico convencional. A sociedade uruguaia caracterizou-se pelas identidades políticas branca/colorada, mas sem negar o outro, em uma lógica do tipo amigo/inimigo (LISSIDINI, 2002).

Anteriormente, apontamos que, para Mainwaring e Torcal (2005), os laços fortes entre eleitores e partidos podem ser construídos por vínculos programáticos/ideológicos, clientelistas ou tradicionais/afetivos. Os partidos históricos

uruguayos aproximar-se-iam do último par, centrado em laços emocionais. Atualmente, o apelo às fortes identidades persiste por meio de outros mecanismos, baseados em vínculos mais próximos aos programático/ideológicos, pois, a FA é uma frente de esquerda policlassista (representa adesões de vários setores sociais). Da mesma forma que o Partido Nacional e o Colorado construíram suas identidades em oposição ao outro, a FA construiu sua identidade em oposição aos partidos Branco e Colorado (LISSIDINI, 2002).

A institucionalização e a democratização política foram processos simultâneos, produtos da ação dos partidos políticos, em particular no governo de Batlle (1904 e 1929). O período batllista foi marcado pelas reformas sociais, econômicas e culturais. Como consequência, nesse período, ampliou-se e consolidou-se a democracia política, além de terem sido desenvolvidos elementos de um incipiente Estado de bem-estar social. Neste novo contexto (começo do século XX), os conflitos passaram a manifestar-se na competição legal, substituindo as guerras civis.

Durante todo o batllismo, o Uruguai passou a ser conhecido por algumas imagens que representavam excepcionalidade. No primeiro batllismo, foi chamado de “Suíça da América” e, durante o segundo, de “Uruguai feliz”. A imagem da excepcionalidade foi complementada pela defesa da laicidade e da legalidade do jogo democrático, traduzido principalmente pela defesa da Constituição. Para Caetano (1989), enraizou-se, no Uruguai do período batllista, a ideia da excepcionalidade perante seus pares latino-americanos. Essa ideia se sustentava na constatação de que, numa época de ditaduras, o Uruguai continuava respeitando a legalidade democrática e, mesmo frente à ascensão política de direitas conservadoras, continuava apostando no reformismo social. O mesmo ocorria com o culto à legalidade, entendido como o respeito irrestrito às regras do jogo democrático. A laicidade esteve vinculada à posição anticlerical batllista, que trazia consigo as ideias de matrimônio livre e de liberação da mulher. As reformas, neste sentido, envolvem a completa separação entre Estado e Igreja, a instituição do ensino laico e a não obrigatoriedade do casamento religioso.

Outro aspecto da singularidade dos partidos uruguayos diz respeito à sua ação na construção de consensos. Chasquetti e Buquet (2004) destacam que o nascimento da democracia uruguia foi produto de um consenso entre os partidos tradicionais, que visavam à pacificação necessária para seu funcionamento. Nesse sentido, ocorreram acordos em torno da representação proporcional e da defesa das garantias



para o sufrágio no ordenamento jurídico-eleitoral. Os autores apontam que a principal característica da democracia uruguaia – analisada por meio de uma revisão histórica de sua evolução – refere-se à constante construção de consensos<sup>17</sup>. A engenharia institucional estabeleceu a regra do consenso como fundamento básico da convivência democrática. As quebras institucionais de 1933 e 1973 podem ser atribuídas à ruptura desse consenso. Chasqueti e Buquet (2004) tomam de Lijphart (2003) a ideia de democracia de consenso. Segundo Lijphart, uma democracia de consenso tem como característica um governo de grande coalizão de líderes políticos de todos os setores significativos da sociedade plural. O próprio Lijphart acredita que os colegiados<sup>18</sup> uruguaiois são um exemplo de governo de coalizão.

Outra característica da democracia uruguaia é a *autonomia relativa da política e da classe política*, que a diferencia das demais democracias da América Latina. Essa perspectiva afirma que a classe política alcançou relativa liberdade para levar adiante seus projetos. É uma visão bastante consensual na academia uruguaia, destacando-se as análises realizadas por Real de Azúa (1988). Esta conclusão justifica-se como resultado da debilidade que apresentou a “constelação típica do poder do continente”, isto é, a Igreja Católica, as Forças Armadas e as oligarquias agroexportadoras, no século XIX. Diante dessa debilidade, setores políticos lograram impor seus projetos. A ausência de atores capazes de impor sua hegemonia a longo prazo constituiu a condição que propiciou o *consenso* na engenharia democrática.

---

<sup>17</sup> Na trajetória da democracia uruguaia do século XX, podemos distinguir três “poliarquias”, identificadas por Chasqueti Buquet (2004). A primeira, entre 1918 e 1933, nasce com a reforma constitucional de 1918 e estende-se até o golpe de Estado de 1933, produto da crise econômica de 1929. Durante esse período, os partidos políticos tiveram que se adaptar à convivência pacífica e à competição eleitoral limpa e aberta, assim como às regras democráticas e a uma nova relação com a sociedade. A segunda poliarquia corresponde ao período de 1942 a 1973, depois da ruptura de 1933, que foi basicamente um golpe civil que procurava uma rápida reinstitucionalização por meio das reformas constitucionais legais. Inicia-se uma nova fase democrática em 1942, caracterizada como o período de complexificação do consenso (ROMEO PÉREZ, 1988). O sistema partidário experimentou os maiores graus de inclusão de sua história. Os partidos desenvolveram novas estruturas políticas de tipo keynesiano. Os recursos públicos derivados do Estado de Bem-Estar (aposentadorias, pensões, empregos públicos) começaram a ser utilizados como moeda de troca para a captação de votos. Nesse período, consolidou-se substantivamente o modelo de desenvolvimento protecionista iniciado nos anos 1930, que alcança seu apogeu nos anos 1950. A terceira poliarquia inicia em 1985 e estende-se até o presente momento. Logo após mais de uma década de regime militar, o Uruguai retomou a democracia em 1985, com a terceira poliarquia. Os partidos políticos dominaram novamente o cenário social. No entanto, a poliarquia não enfrentou problemas típicos da democracia moderna, como, por exemplo, corrupção e certas dificuldades no funcionamento de instituições de controle.

<sup>18</sup> O poder Executivo Colegiado esteve vigente no Uruguai entre 1952 e 1967 e foi estabelecido pela Constituição de 1952.

Os partidos foram interlocutores privilegiados, em lugar de outros atores corporativos. Dessa forma, consolidou-se uma primeira cidadania, que predominou sobre a ação corporativa, e paulatinamente foi se consolidando um conjunto de pautas gerais nas relações entre sociedade civil e política, caracterizadas por uma politização profunda do social. O Estado Uruguaio constituiu-se, desde as últimas décadas do século XIX, junto com os partidos, em um instrumento de construção política da ordem, ao tempo que se manifestou como um poderoso centro do “imaginário social”<sup>19</sup>. As centralidades partidária e estatal alimentaram-se reciprocamente do processo de expansão da cidadania, contribuindo ambas para apagar a distinção tradicional entre as esferas do público e do privado, assim como para consolidar a densidade das mediações mais estritamente políticas. Desse mecanismo, surgiram as bases de um sistema político altamente inclusivo (GAETANO, 2006).

Para Gaetano e Rilla (2012), as razões e as raízes do partidocentrismo uruguaio encontram-se nas extensas e variadas funções que realizaram os partidos na sociedade. Eles interagiram de forma quase permanente e operam complementarmente em múltiplos aspectos. Os autores citam exemplos históricos de funções que extrapolam a política partidária: a superação antecipada, em relação à realidade latino-americana, e a exclusão política das massas. Nesse sentido, no princípio do século XX, foram incorporados, por meio da ação dos partidos, os imigrantes na atividade política. Assim, a maioria da população identificou-se com o Partido Colorado ou o Partido Nacional. Entretanto, o sistema partidário contribuiu para a geração de limitações na representação de grupos sociais. Os autores destacam que os partidos promoveram a extensão de relações clientelísticas como base de sustentação do Estado, assim como *a captura do social organizado pelo partidário, possibilitando uma limitação do desenvolvimento autônomo da sociedade civil*

---

<sup>19</sup> Nas primeiras décadas do século XX, predominou um modelo de associação política orientado ao abandono das identidades prévias ou de origens como condição indispensável para a integração política e a concepção geral de política. A cidadania articulou-se como um emaranhado cívico-institucional de projeção homogenizadora, que, por meio da ação sempre predominante do Estado e dos partidos políticos, ofereceu uma sorte de “superego cidadão cuidadoso e absorvente”, que brinda proteção e integração em troca de uma forte restrição para o desenvolvimento de outras lealdades (GAETANO, 2006, p. 5).

A inibição da sociedade civil também é destacada por Lissidini (2002). Para a autora, o projeto batllista original procurou neutralizar as demandas sociais inibindo, fragmentando e subordinando politicamente, desde o Estado até os interesses corporativos. Com essa finalidade, politizou a sociedade por meio do Estado, dos partidos e do governo. Entretanto, este modelo gerou uma forma democrática de representação sobrecarregada e altamente politizada.

Como visto anteriormente, no Uruguai, apesar de existir um importante declínio dos cidadãos interessados na política (particularmente nas formas mais tradicionais, manifestas em participação de atos públicos, participação em clubes e comitês), a política partidária ainda permanece central na sociedade uruguaia. Essa centralidade foi revigorada nas últimas décadas pela presença política da FA, uma coalizão de correntes de esquerda.

## **2.6 Partidos políticos no Brasil**

De forma geral, os estudos sobre os partidos políticos no Brasil compartilham a ideia de que as organizações partidárias são instituições frágeis (MENEGUELLO, 1998). Essas características institucionais favoreceriam a autonomia das campanhas dos candidatos a cargos legislativos, estimulados a fazer suas campanhas eleitorais com grande independência em relação ao partido.

Entre os fatores explicativos dessa realidade, encontra-se o grau de descontinuidade dos partidos e dos sistemas partidários no contexto da formação histórica do país, uma vez que o autoritarismo foi a regra e os períodos democráticos foram a exceção. Isso provocou a inexistência de condições para a constituição de uma história partidária contínua e de memória política vinculada às organizações partidárias com posições ideológicas definidas. No Brasil, os partidos aparecem e desaparecem vertiginosamente. Por exemplo, o partido com maior representação parlamentar, no recente período democrático, o centrista Partido do Movimento Democrático (PMDB) somente começou a existir em 1966 – por decisão da ditadura cívico-militar, após o golpe de 1964 –, recebendo esse nome apenas em 1979. Os partidos têm raízes fracas na sociedade e escassa legitimidade (MAINWARING,

2001). Além disso, a heterogeneidade regional e cultural brasileira, condicionada pelas dimensões continentais do país, dificultaram a formação de partidos nacionais.

A formação de agremiações de caráter ideológico ou de classe ocorreram somente na formação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), em 1922, na formação do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), em 1962, e com o surgimento do PT, em 1979. Esses processos representam organizações fundadas em bases sociais desvinculadas das elites políticas tradicionais, processos de perfil ideológico mais definidos e representativos de interesses sociais articulados. Entretanto, em termos globais, as muitas agremiações partidárias, organizadas em diferentes períodos da história do país, são caracterizadas como máquinas políticas estruturadas sobre uma dinâmica de satisfação de interesses particulares e de obtenção de recursos materiais, sem uma ideologia e programa definidos.

A origem do atual sistema partidário brasileiro está vinculada ao fim do período autoritário e ao processo de construção da democracia representativa. Durante esse processo, foi definido o arranjo político-institucional por ocasião da Constituinte, mantendo-se o sistema federativo, a forma presidencial e bicameral, confirmado pelo plebiscito de 1993. O sistema eleitoral é proporcional e de listas abertas (eleitores votam em candidatos individualmente) para a eleição dos legislativos municipais, estaduais e federal, e aliado ao princípio majoritário para as disputas aos cargos do Executivo e do Senado. Nesse sistema, não há uma relação de nomes preordenados; o eleitor é quem decide quem ocupará os primeiros lugares da lista partidária.

Para Mainwaring (2001), a relação existente entre partidos poucos institucionalizados, representação proporcional, multipartidarismo, presidencialismo e um sistema de listas abertas gera indisciplina partidária e excessos de barganhas entre o Executivo e o Legislativo. Este sistema eleitoral contrasta com o sistema de lista fechada, como é o caso uruguaio, no qual o eleitor só vota em partidos, ficando limitada a escolha de preferências (KLEIN, 2007).

Essa estrutura institucional favorece a autonomia das campanhas dos candidatos a cargos de representação. Nessa interpretação, as características do sistema político e do sistema eleitoral influenciariam os candidatos a fazer suas campanhas com grande autonomia em relação ao partido. A bancada eleita por um partido é, sobretudo, o resultado agregado da ação de diversos candidatos individuais. Os partidos são compostos, na maior parte, por um grupo de candidatos sem quaisquer identidades ideológicas ou programáticas comuns e que se organizam

apenas para a disputa eleitoral. Assim, durante a campanha eleitoral, os eleitores estão expostos a uma disputa entre candidaturas individuais ou alianças partidárias que tornam improvável o desenvolvimento de laços fortes entre candidatos e partidos (KINZO, 2005).

O sucesso eleitoral de um partido tem relação direta com a presença de candidatos competitivos. Dessa forma, é muito comum que os candidatos uma vez eleitos se considerem desvinculados do partido. Essas características produzem situações políticas instáveis, nas quais, por exemplo, a identificação partidária é ambivalente e confusa. As pesquisas, no Brasil, têm mostrado, de forma consistente, que, na hora de votar, os eleitores consideram a pessoa do candidato mais importante do que o partido (BAQUERO, 2000), processo de preferência eleitoral que afeta fortemente outras atitudes políticas, servindo como ponto de referência para entender as predisposições de apoio ou rejeição a opções políticas.

No entanto, essa não é a única interpretação do sistema institucional político-partidário brasileiro. Braga (2007), visando identificar a mudança ou a manutenção de traços institucionais mais gerais do sistema político representativo brasileiro, nas últimas décadas, identifica duas correntes interpretativas. Em primeiro lugar, pontua uma corrente teórica com uma marcada visão pessimista da estrutura institucional do sistema político brasileiro, representada por cientistas políticos como Sartori, Lamounier, Sola, Mainwaring, Abrúcio e Samuels. Esta linha argumentativa descreve o desenho institucional como uma combinação do sistema presidencialista com representação proporcional e lista não ordenada, o que provocaria a inviabilidade do desenho institucional porque esse produziria ingovernabilidade.

Na combinação de presidencialismo com listas proporcionais abertas para eleições na Câmara de Deputados, os eleitores escolhem, além do partido, também o candidato de preferência, sendo eleitos aqueles que recebem o maior número de votos. Esse sistema incentivaria a competição intrapartidária e geraria incentivos para que os membros do Parlamento desenvolvessem uma reputação pessoal, em detrimento da imagem de seu partido. Por conseguinte, a continuidade das carreiras políticas dos parlamentares pressupõe, segundo esta argumentação, a obtenção de recursos públicos para sua região, o que resultaria em políticas distributivistas inconsistentes e clientelísticas. Outra crítica refere-se ao pouco controle das lideranças partidárias sobre as candidaturas, as nomeações e a ação do partido em

plenários, que reforça o comportamento individualista e impediria o fortalecimento dos partidos políticos.

Também é destacado que o sistema eleitoral vigente combinado com as coligações eleitorais e uma legislação partidária permissiva quanto à organização, à participação e ao acesso aos recursos públicos – como direito ao tempo nos meios de comunicação e uma parcela do Fundo Partidário – incentiva a constituição de um sistema partidário altamente fragmentado, com partidos inconsistentes, isto é, sem perfil ideológico-programático definido. Além disso, a regulamentação partidária estimularia a autonomia dos políticos em relação aos partidos pelos quais foram eleitos, por não existir mecanismos que reforce a reputação partidária.

Braga (2007) sintetiza essa visão pessimista da estrutura institucional do sistema político afirmando que a combinação de presidencialismo com representação proporcional em uma estrutura federativa estimula a fragmentação de poder. “Tudo isso dificultaria o fortalecimento de partidos políticos que sejam ao mesmo tempo nacionais, estáveis, disciplinados e consistentes programática e ideologicamente” (BRAGA, 2007, p.7).

Na segunda perspectiva apresentada por Braga (2007), a estrutura institucional vigente não constitui impedimento para que esse regime funcione de maneira relativamente coerente. Nesse sentido, é destacado o trabalho de Figueredo e Limongi (1998) sobre a crescente disciplina partidária na Câmara de Deputados, assim como um padrão de coalizão partidária no Plenário, ideologicamente coerente com as posições de direita, de esquerda e centro bem definidas. Tal comportamento seria explicado pelo controle que as lideranças partidárias exerceriam sobre a agenda dos trabalhos legislativos. Nessa perspectiva, o desenho institucional brasileiro, apesar da combinação de um sistema de governo presidencialista com um sistema eleitoral que, em teoria, incentiva a fragmentação e o personalismo, apresenta um funcionamento que permite a operacionalidade das decisões legislativas, tornando relativamente estável a dinâmica política. Desse modo, o formato do sistema partidário ao longo de sua trajetória vem demonstrando maior definição, apesar do grande número de partidos que obtiveram representação na Câmara dos Deputados.

Entretanto, apesar da maior definição, os partidos apresentam baixa identificação entre o eleitorado. Os dados do Latinobarômetro (Tabela 4) confirmam a

baixa identificação dos cidadãos brasileiros com os partidos políticos na comparação entre os dois países.

**Tabela 5- Identificação dos eleitores com partidos políticos no Brasil e Uruguai**

Identifica-se com algum partido?	Brasil	Uruguai
Sim	29,1%	66,4%
Não	70,9%	33,6%
Soma	1167 (100%)	1187 (100%)

Fonte: Latinobarômetro, dados obtidos no período de 1995 a 2010.

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

Kinzo (2003) vai explicar esse fenômeno a partir de dois fatores. Em primeiro lugar, a singularidade do PT no sistema partidário. Esse fator é interpretado como produto da organização desse partido, isto é, um partido de massa, com uma organização forte e uma imagem de esquerda definida. Assim, a capacidade do PT de se distinguir dos outros partidos foi resultado de uma estratégia política que

ênfatiou uma postura de oposição ao governo – em seus primeiros anos de existência – e em sua recusa de formar parte de alianças com outros partidos. Em segundo lugar, é destacada a importância do nível de informação que o eleitor consegue ter sobre os partidos. A obtenção de informação depende do grau de escolarização, isto é, as pessoas mais escolarizadas são mais propensas a assimilar a informação disponível sobre o jogo partidário. Porém, para que isso ocorra, é necessário que os partidos e suas lideranças estejam suficientemente expostos ao eleitorado. As organizações que desenvolveram uma estratégia mais partidária para chegar ao eleitor, diferenciando-se como entidades políticas, como foi o caso do PT, destacaram-se no processo político.

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.

A partir dessa hipótese, a pesquisa de Kinzo visou conhecer o nível de informação que os eleitores têm sobre os partidos. Assim, foram questionados os eleitores sobre quais partidos conheciam ou ouviram falar. As respostas dos entrevistados mostram que o nível de fixidez dos partidos é extremamente baixo. Também uma parcela considerável dos entrevistados não sabe a que partidos eram filhados os principais líderes políticos do país. Uma pequena porcentagem dos entrevistados sabia a que partido pertencia o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso: apenas 29% dos entrevistados responderam corretamente a essa pergunta.

## **2.7 Partidos de esquerda no Uruguai e no Brasil**

Nas novas experiências de democracia participativas, nas cidades de Porto Alegre e de Montevideu, encontramos vários pontos similares relacionados às características das cidades e ao contexto político destas. Nesse sentido, cada uma das experiências foi liderada por um partido de esquerda que alcançou a prefeitura pela primeira vez, prometendo reformas participativas que promovessem a



democracia: a FA, em Montevideu, de 1990 até o presente<sup>20</sup>, e o PT, em Porto Alegre, no período de 1989 a 2004. As reformas criaram novas instituições, oferecendo aos cidadãos a oportunidade de participar do orçamento das cidades. No entanto, além de semelhanças, existem diferenças entre as trajetórias das esquerdas nos dois países e nas duas cidades em questão.

As esquerdas brasileiras foram constituídas a partir de três núcleos políticos ideológicos: a) a esquerda herdeira da experiência trabalhista populista (o Partido Democrata Trabalhista); b) a esquerda clássica comunista, originária do PCB, criado em 1922, e suas dissidências posteriores; c) uma nova esquerda com matizes socialistas e socialdemocratas vinculada com a emergência de um sindicalismo mais autônomo com respeito à estrutura tradicional do Estado (PT). Esse contexto é bastante diferente da esquerda uruguaia, que teve uma trajetória histórica mais antiga e unitária, culminando com a formação da FA. Essa formação foi resultado de um processo que teve como núcleo central os partidos socialistas e comunistas, sem a ocorrência de um passado de esquerdas populistas (SERNA, 2003).

No final do século XX, quando os projetos de participação democrática foram instituídos, a FA e o PT compartilharam incertezas próprias da “crise da esquerda”, na convergência do colapso do “socialismo real”, do êxito da social democracia nos países centrais do capitalismo e da perda de centralidade da classe operária. Moreira (2000) aponta que a FA e o PT são uma novidade nos sistemas políticos brasileiros e uruguaio. Nos dois países, as esquerdas são partidos políticos “de massa”, no sentido de Duverger, apresentando fortes vínculos com o movimento sindical. Em ambos os países, as esquerdas têm vínculos com o sindicalismo, com vocação para uma política que soube transcender o plano meramente reivindicativo. A esquerda

---

<sup>20</sup> A dicotomia ideológica esquerda/direita é uma dimensão relevante na organização dos sistemas partidários no Uruguai e no Brasil. Entretanto, os critérios de distinção entre esquerda e direita não são consensuais nas Ciências Sociais. Desde sua definição, originária na Europa, passando por múltiplas transformações históricas posteriores – principalmente depois de 1989 – a divisão esquerda/direita tem um sentido polissêmico (MARENCO; SERNA, 2007). Uma referência para pensarmos essa oposição, que continua vigente para estruturar a política, encontra-se na obra de Bobbio. O filósofo italiano, depois de examinar um bom número de critérios insatisfatórios de distinção – como o de codificação entre esquerda e direita enquanto “tradição contra emancipação”, “sagrado contra profano”, etc. –, propõe como definição a divisão “atitude diferente diante da igualdade”. A esquerda acredita que a maior parte das desigualdades é social; portanto, eliminável; a direita acredita que a maior parte das desigualdades é natural (BOBBIO, 1994).

política uruguaia pôde converter-se num partido de massas porque ocupou um lugar antes vazio, uma vez que soube representar um eleitorado o qual deixou de encontrar suas referências nos partidos históricos. No Brasil, as esquerdas aglutinadas no PT souberam ser a opção “popular” diante das formas elitistas tradicionais de fazer política. Conseguiram, em ambos os casos, conquistar amplas adesões, porque transcenderam o discurso comunista e marxista que as sociedades brasileiras e uruguaias não pareciam dispostas a adotar. A FA e o PT adotaram novas formas de fazer política. Nesse sentido, as esquerdas de ambos os países tiveram capacidade quase hegemônica sobre movimentos sociais de variadas natureza, em sua condição de representantes das classes populares.

Serna (2003) encontrou, no desenvolvimento das esquerdas no Brasil e no Uruguai, uma forma de enriquecimento da complexidade, da capacidade e do conteúdo da mediação política entre Estado e sociedade. Nas suas análises da relação das novas esquerdas do Cone Sul<sup>21</sup> com a democracia, podemos destacar que as novas esquerdas: a) fortaleceram os mecanismos de representação política com a participação cidadã direta ampliada para o processo eleitoral; b) promoveram a formação de alternativas organizacionais, o que proporcionou canais políticos (não violentos) para a militância ativa e c) geraram críticas às deficiências institucionais das novas democracias. Além disso, d) a fundação ou refundação das esquerdas mostrou uma capacidade de inovação política em relação às estruturas partidárias sem antecedentes nos sistemas anteriores; e) o desenvolvimento das esquerdas, nesta fase histórica, permitiu direcionar institucionalmente o descontentamento popular, instaurando alternativas para a participação cidadã e participação dentro do sistema político; e f)) finalmente, as novas esquerdas enfatizaram a participação cidadã ampliada, o que permitiu avançar nos conteúdos da cidadania social das democracias emergentes.

Outro aporte das esquerdas destacado por Serna (2003) – que se relaciona diretamente com funcionamento das IPs – refere-se ao papel de organizador, das esquerdas, de várias demandas, sendo advogadas dos direitos sociais, reivindicando coberturas públicas e seguridades laborais. Na Argentina, no Brasil e no Uruguai, as

---

<sup>21</sup> O estudo analisou comparativamente as esquerdas da Argentina, do Brasil e do Uruguai, nas décadas de 1980 e 1990.

esquerdas canalizaram conflitos e demandas sobre temas medulares da democratização, agindo também na redução dos custos prejudiciais da governabilidade das instituições políticas, além de atuarem como “tribunos” das demandas coletivas da sociedade civil. A modalidade *tribunícia* diz respeito a um estilo de ação política que, fazendo usos de mecanismos de participação e representação habilitados pelas instituições políticas, ocupou cotas de poder sobre a administração estatal, servindo de veto e contrapeso ao uso arbitrário do poder público ou aos excessos de centralização da autoridade pública.

Os novos atores políticos impulsionaram mecanismos de integração social de setores mais desprotegidos mediante a articulação de uma oposição legal enquanto critica as formas de concentração de poder público ou econômico e aos mecanismos de desigualdade ou exclusão social. Assim, proclamavam ser porta-vozes de direitos de cidadania social e da expressão do descontentamento popular de grupos sociais dominados. Mas também, as novas esquerdas exerceram influência na capacidade efetiva de articular interesses de setores populares, abrindo canais para a transmissão de demandas, para o estímulo das ações coletivas, introduzindo a temática social na agenda das políticas públicas e propondo a iniciativa de reorientação dos recursos públicos a fim de reduzir as desigualdades (SERNA, 2003).

## **2.8 O Partidos dos Trabalhadores**

O PT nasceu da convergência de três correntes políticas e ideológicas no contexto de confronto com a ditadura militar. No final de 1970, surge do chamado novo sindicalismo, sobretudo, nas capitais metropolitanas do Brasil; entre 1980 e 1990, do impulso da Teologia da Libertação, articulada com as Comunidades Eclesiásticas de Base (CEB) e da ação de grupos marxistas que, em geral, haviam apoiado a luta armada (MENEGUELO, 1989). Seu manifesto-fundação (1980) declara que o partido nasce das lutas populares e da vontade de emancipação das massas.

Surge da necessidade sentida por milhões de brasileiros de intervir na vida social e política do país para transformá-la [...] O avanço das lutas populares permitiu que operários industriais, assalariados do comércio e dos serviços, funcionários públicos, moradores da periferia, trabalhadores autônomos,

camponeses, trabalhadores rurais, mulheres, negros, estudantes, índios e outros setores explorados pudessem se organizar para defender seus interesses, para exigir melhores salários, melhores condições de trabalho, para reclamar os serviços nos bairros e para comprovar a união de que são capazes [...] começou a tornar-se cada vez mais claro para os movimentos populares que as suas lutas imediatas e específicas não bastam para garantir a conquista dos direitos e dos interesses do povo trabalhador [...] O Partido dos Trabalhadores nasce [...] da vontade de emancipação das massas populares [...] O PT pretende ser a real expressão política de todos os explorados pelo sistema capitalista [...] queremos a política como atividade própria das massas que desejam participar, legal e legitimamente, de todas decisões da sociedade [...] o PT pretende chegar ao governo e à direção do Estado para realizar uma política democrática, do ponto de vista dos trabalhadores, tanto no plano econômico quanto no plano social (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2001, p. 155-159).

A relação do PT com os movimentos populares fez com que autores caracterizassem este partido como um *partido diferente dos outros*. Meneguello (1989) apresenta o PT como o primeiro partido de massas do Brasil – afirmação baseada no modelo teórico de Maurice Duverger, que define partido de massas pela origem externa extraparlamentar, pela organização interna intensa, pela forte articulação estrutural e pela centralização nacional do poder. Segundo Meneguello, o PT é novo porque é um partido fundado por atores sociais até então excluídos do cenário político-institucional: os operários e os sindicalistas (em torno dos quais se agregaram políticos, intelectuais, lideranças de movimentos sociais e grupos de esquerda), que, a partir da experiência das greves de 1978 a 1980 no ABC paulista, decidiram pela necessidade de estender sua luta para a arena partidária.

Em relação aos aspectos organizacionais, a novidade petista corresponderia ao caráter de *democracia interna, garantido pelos mecanismos de aproximação entre bases e cúpulas partidárias*, pela participação dos filiados nas decisões fundamentais da agremiação, pela integração do partido e por sua *presença junto aos movimentos sociais*. O instrumento essencial para uma maior democratização da organização, incluído nos Estatutos, não previsto na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, seriam os Núcleos de Base (NB). Esses instrumentos foram concebidos como um mecanismo dos quais todos os filiados deveriam participar. Inclusive, antes de sua fundação como partido, em 1979, o movimento pró-PT estabeleceu que seus membros seriam aqueles que apoiassem a Carta de Princípios do Movimento e participassem regularmente das reuniões e atividades. O primeiro Estatuto do Partido e o Regimento

Interno, aprovados em 1981, formalizam o papel dos núcleos (AMARAL, 2013). Os NB tinham a função de atrair participantes, integrar filiados e servir de ligação entre o partido e os movimentos sociais. Os núcleos foram a expressão de um partido construído de baixo para cima, elemento que se constituiu como uma das identidades de seus militantes. A importância dos núcleos, nos primeiros anos de fundação do PT, revela as visões sobre um órgão básico de organização não diretamente vinculado à competição por votos. O partido desejava atuar não só como representante dos interesses dos trabalhadores no plano da política institucional, mas também como agente da mobilização junto a outros agentes de esquerda. Assim, a proposta de participação para a militância era de alta intensidade. Em diversos Congressos Nacionais do PT, afirmava-se a ideia de fortalecer as bases. Entretanto, a partir de 1990, as declarações de apoio aos NB perdem importância para a organização interna petista. Os dados referentes aos Delegados partidários revelam a decrescente importância dos NB, especialmente na última década. Entre 1997 e 2001, a proporção de lideranças que pertenciam a algum núcleo variou entre 7% e 10%. Entre 2001 e 2007, entretanto, existiu uma expressiva queda nas porcentagens, de 8,6 % para 2,3 % (AMARAL, 2013).

A aproximação entre o PT e as formas de democracia participativa é destacada por Avritzer (2009) e Fedozzi (2000). Em documentos do próprio partido, a avaliação é de uma relação imediata entre o PT e a participação popular (GENRO; SOUZA, 1997). Nessa mesma perspectiva, Paoli (1995) destaca o PT como partido de movimento, de cultura política democrática, em luta para que os espaços políticos institucionais se desvinculassem das práticas políticas patrimonialistas, atuando na sociedade civil como um elemento externo de controle político.

O PT desempenhou papel fundamental na construção dos Orçamentos Participativos (OPs) no Brasil. Com efeito, foi no interior do PT que as discussões sobre a implementação dos conselhos populares e outras formas de gestão democrática do Estado ganham terreno. A estrutura interna do PT estimulou essa discussão, pois o partido, em sua origem, visou à pluralidade, não se filiando a nenhuma doutrina específica. Dadas essas características, o partido, em cada localidade, teve uma origem diferente, com formações políticas e sociais que conformaram diversos projetos políticos.

## 2.9 Gênese da Frente Ampla

Ao buscarmos as origens da FA, devemos fazer referência à formação da esquerda no Uruguai. Como afirmamos anteriormente, essa organização tem como gênese “a esquerda clássica”, isto é, surge da matriz de partidos socialistas e comunistas. Desde sua primeira expressão partidária (com a criação do Partido Socialista do Uruguai, PSU, em 1910), a esquerda uruguaia configurou-se num esquema binário, constituído pelo PSU e pelo Partido Comunista do Uruguai (PCU). No interior dessa divisão, construiu-se um campo marcado por estratégias e comportamentos diferenciados. No decorrer do século XX, ambos os partidos mostraram com força seus rasgos distintivos ou afirmaram certos elementos em comum (GAETANO; GALLARDO; RILLA, 1995). Em suas trajetórias históricas, tiveram uma forte vinculação com as organizações sociais e diferentes mecanismos institucionais, que promoveram a cidadania, e permitiram o aprofundamento desses vínculos.

Com efeito, o Uruguai do século XX foi marcado por diferentes fases de institucionalização da cidadania que permitiram, a setores do mundo do trabalho, organizar suas reivindicações. Um marco importante na consolidação de dessas instituições ocorreu em 1943, quando foram instaurados mecanismos de assimilação de demandas dos sindicatos, assim como de direitos sociais, mediante novos reconhecimentos de interesses e de conflitos no âmbito do trabalho e da produção. Essa arquitetura institucional gerou um sistema de negociação de interesses regulado pelo Estado que passou a ser um mediador, por meio da modalidade de Conselhos de Salários. Esses mecanismos originaram uma ferramenta para impor a negociação coletiva e, de forma indireta, incentivaram a organização sindical (GAETANO; GALLARDO; RILLA, 1995). Assim, a questão operária reingressou na esfera pública por meio da mediação do Estado, favorecendo o aparecimento de um “sindicalismo de massas” fundado no logro reivindicativo e formando um modelo fragmentado de organização corporativa.

Nesse período, o PSU e o PCU impulsionaram novos reconhecimentos de organizações e reivindicações sindicais, assumindo cotas de representação de suas demandas no âmbito parlamentar. Entretanto, no plano da expansão organizacional

da força de trabalho e das práticas de classe, ambos os partidos adotaram posições diferentes. O PSU orientou-se por um espírito liberal clássico, separando a ação política partidária da sindical e reivindicativa, com independência de ambos os domínios e uma primazia da política parlamentar, adotando uma postura representacional dos interesses sindicais. De outro modo, o PCU afirmou sua participação vigorosa no universo organizacional e reivindicativo da força de trabalho e na construção política dos sujeitos sociais. Os comunistas almejavam a organização das práticas reivindicativas de interesses coletivos no âmbito do trabalho, estimulando, para tanto, a formação política da sociedade civil centrada no movimento dos trabalhadores e das massas. Sua ação teve como eixo central o mundo das fábricas, formando um vínculo orgânico permanente entre os grêmios e a organização do partido e adotando uma relação de exterioridade e interioridade entre os agentes participantes da ação política (CAETANO; GALLARDO; RILLA, 1995).

O PCU foi a força política que historicamente visou alcançar maiores vínculos estratégicos com a sociedade civil. O XVI Congresso do PCU, em 1955, estabeleceu mecanismos de unificação orgânica de classe trabalhadora e de institucionalização do sistema político mediante uma “Frente Democrática de Liberação Nacional”. Assim, os comunistas, estabeleceram uma linha política que visava à cumulação de forças dentro da democracia. Nesse sentido, o partido teve como meta desempenhar um *papel histórico social de vanguarda socialista*, expressa em múltiplas formas. Na visão dos atores políticos comunistas, o partido deveria ter um enraizamento nas massas e ser orientado para uma inserção social da classe trabalhadora na unidade do movimento sindical. A estratégia de inserção política consistia em gerar um espaço de variadas formas de ação que gerassem uma alternativa de “poder democrático avançado”. Esse objetivo se alcançaria por meio da articulação de três esferas: a) as organizações do mundo do trabalho da classe trabalhadora; b) a articulação de uma aliança política com partidos de esquerda; e finalmente c) o desenvolvimento de um núcleo organizacional do partido. Assim, o PCU almejava vincular-se organicamente ao movimento sindical, virando uma caixa de ressonância das lutas sociais (SERNA, 2003).

Esta esquerda “clássica” será uns dos principais construtores da FA, coalizão de esquerda que governa a cidade de Montevideu desde 1989. As entrevistas que realizamos nessa cidade revelam que, nas regiões pesquisadas, os militantes e ex-

militantes comunistas aparecem como os atores majoritários na Descentralização Participativa (DP).

### 2.9.1 A FA: de uma coalização de partidos a um “partido coalizão”

Em 1971, depois de longas negociações e um abrangente acordo partidário, é fundada a FA. A nova força agregava comunistas, socialistas, democratas cristãos e segmentos progressistas que haviam deixado os Partidos Nacional e Colorado. Essa organização transformar-se-ia na experiência mais prolongada da esquerda na América Latina, iniciada em plena efervescência dos movimentos populares – e capaz de sobreviver aos ataques de uma cruenta ditadura militar, que tentou destruí-la, perseguido, aprisionando e assinando tanto os quadros políticos mais destacados como os dirigentes do movimento sindical e estudantil (HARNECKER, 1991).

O resultado final do acordo de 1971 foi produto dos acontecimentos políticos, econômicos e sociais dos anos 1960. Nessa década, ocorreu o esgotamento do modelo de desenvolvimento, que originou uma crise econômica estrutural e, conseqüentemente, uma crise política. O fracasso do sistema partidário foi decisivo neste processo. Os partidos tradicionais não conseguiram encontrar um modelo de renovação do projeto político, do Estado e da economia. Foi nesse contexto que ocorreram os primeiros avanços da esquerda, por meio de eleições e movimentos de massa, mas que se expressaram também em movimentos guerrilheiros. Os velhos partidos de esquerda, socialistas e comunistas, somados aos democratas cristãos e unidos com grupos independentes e setores dos partidos tradicionais, unem-se, então, para fundar a FA, que, nas eleições de 1971, abriu uma brecha ao bipartidarismo histórico. A FA, que começou como uma coalização de partidos, transformou-se num “partido coalizão” (LANZARO, 1996).

A FA construiu uma identidade política própria, uma coalizão que forma uma unidade, legitimada por acordos, consensos e maiorias democráticas. Essa referência a uma identidade lhe permitiu resolver a permanente tensão de ser, ao mesmo tempo, uma coalizão de partidos com diversas orientações ideológicas e um movimento que atua com força política unificada, com um capital simbólico que transcende os limites dos partidos coligados. A *identidade de movimento* da FA está fortalecida por um



crescente número de militantes de base que se autoidentificavam como *frenteampelistas*, sem se alinharem a nenhum dos partidos e grupos políticos que integram a coalizão. No entanto, depois de 40 anos de sua fundação, os agrupamentos com maior tradição histórica, em particular os socialistas, comunistas e os tupamaros, ainda manifestam suas identidades fortes e diferenciadas, que impede a referência à FA como um partido único. Para Yaffe (2013), cada grupo manteve sua identidade e autonomia relativa dentro da estrutura partidária. Essa fragmentação aproxima-o à organização dos partidos tradicionais. No entanto, as diferenças ideológicas ou programáticas entre os partidos e os movimentos que constituem a FA são menores que as diferenças que separam as tendências internas de outros grandes partidos de América Latina, como o PT (CHAVES, 2005).

O aumento do caudal eleitoral da FA foi gradual e constante desde 1971 até o presente. Entretanto, como contraponto a essas mudanças graduais, no nível interno da coalizão frenteampelista, existem mudanças radicais em seus diversos setores. Nas eleições ocorridas nas últimas décadas, nenhum setor conseguiu manter uma maioria interna por duas eleições consecutivas. Além disso, a mudança na hegemonia dos setores ocorre de forma radical, isto é, o eleitorado frenteampelista muda o apoio aos setores internos de forma massiva. Assim, quando um grupo alcança a maioria relativa interna da coalizão, sofre, na eleição posterior, uma queda pronunciada de seu caudal eleitoral (NIETO, 2007). Essa característica, como vimos anteriormente, pode ser interpretada como uma forma de adaptação dos partidos às mudanças sociais num contexto de alta institucionalização partidária.

A organização da FA caracterizou-se pela natureza dual de sua matriz organizacional, exprimida na dupla definição de movimento e de *coalizão política*. O caráter de movimento propunha a convocação ativa à participação cidadã e militante da base, numa nova força política com projeção nacional. A ideia da participação da base surgida com a fundação da FA foi expressa no seu organismo superior, isto é, o Plenário Nacional, integrado por setores políticos e cidadãos independentes. Esta inovação participativa aparece em todo o período pré-eleitoral de 1971. No ano seguinte, 1972, o Plenário Nacional, respondendo a uma solicitação de toda a estrutura de base, decide promover uma estrutura que contemplasse a participação das organizações de bases *frenteampelista* na direção. A situação do estado de guerra interno e posteriormente o golpe de Estado impediram a concreção desse objetivo,

que só seria alcançado pela primeira vez em abril de 1986, com o retorno da democracia (HARNECKER, 1991).

Os Comitês de Base foram uma continuação dos clubes partidários existente no Uruguai e uma ruptura com estes, durante grande parte do século XX. A continuação se expressa pelo fato de que a manutenção de sedes partidárias não era algo novo no país, sendo que *blancos e colorados*, há décadas, mantinham os clubes políticos (FERREIRA, 2012 apud RAMA, 1971). O clube político constitui o módulo urbano dos partidos tradicionais desde o começo do século XX. Essa estrutura organizativa socializou politicamente, impôs o vocabulário e as premissas ideológicas, identificou idoneidades e formou equipes de trabalho e canalizou capilarmente os intercâmbios do partido com o meio social. O principal meio para a conquista e a fidelização do eleitorado usado pelos clubes políticos era a intermediação de pedidos realizados pelos votantes junto a organismos administrativos, a fim de construir clientelas. Criou-se, assim, um mercado de favores cuja moeda era o voto que atendia tanto os que vinham resolver seus problemas, quanto os partidos que procuravam garantir a adesão do indivíduo e das pessoas próximas a ele (FERREIRA, 2012 apud RAMA, 1971).

No entanto, a configuração prática dos clubes políticos era a antítese do que os comitês da FA pretendiam ser e fazer, a começar pela composição política de seus frequentadores. O clube político agrupava somente as pessoas de um bairro ou região de um setor de um determinado do partido. Os Comitês de Base da FA, em contrapartida, não eram representantes de uma única coalizão, uma vez que sua função era atrair o maior número de eleitores, não importando de que origem política fossem.

Para Rilla (2013), os Comitês de Base da FA surgem como uma ressignificação concreta da velha tradição dos clubes políticos uruguaios. Os novos significados exortavam a participação, o compromisso e o uso revolucionário da velha tradição. Em 1971, ocorreu a primeira forma de celebração do dia do Comitê de Base. Uma publicidade dessa comemoração convidando a participar destaca “o que é um Comitê de Base?”.

El Uruguay del siglo XX tuvo desde sus inicios – primera presidencia de José Batlle y Ordóñez – una experiencia casi exclusiva en la vida política latinoamericana: los clubes políticos, lugar natural de reflexión del pueblo donde se estudiaba, discutía y elaboraba acerca de la conducción de los “problemas políticos” nacionales. Esa era su función, mas aún, su genuina razón de ser, fue precisamente don José Batlle y Ordóñez, quem la impusiera. Que mejor manera de ejercer la política que a través del pueblo, empleados, obreros, intelectuales, organizados barrio a barrio, fabrica por fabrica, pueblo por pueblo! Eso y no otra cosa es el significado de esas palabras tal mal usadas hoy: democracia y política. La descomposición, la distorsión de los “clubes” es prácticamente la historia política de los últimos años, como resultado de la vinculación cada vez más estrecha entre “gobierno” y “clases dominantes”. Desde hace muchos años el club es el mecanismo por el cual el político capta y sirve a su clientela, que necesita del “favor” para obtener algún derecho, cuanto no alguna prebenda, es el reducto de los aspirantes a “caudillo”, trepadores de la burocracia nacional [...] Si el club político significo en el pasado una autentica organización popular, acorde con las condiciones del Uruguay en las primeras décadas del siglo, el club ha degenerado y es una pura exprecion de decadencia de loss lemas. El club de los lemas tradicionales es la negación de toda participación popular, es el manipuleo con las necesidades del pueblo (...) El Comité de Base es el retorno del pueblo a la política activa y él debe inventar sus tareas cotidianas (...) se ajusta a aquellos conceptos de Artigas (RILLA, 2013, p. 478).

A ação nos Comitês de Base gerou um novo tipo de participação política, que ampliou os padrões de engajamento no Uruguai. Eleitores acostumados às práticas dos tradicionais clubes partidários vivenciaram, no âmbito dos Comitês, algo essencialmente novo, isto é, uma mobilização ativa voltada não apenas ao debate das propostas da FA, como também à melhoria dos espaços públicos pela mão da própria cidadania (FERREIRA, 2012). Dessa forma, ampliava-se, com a prestação de serviços sociais, a ação participativa em ações sociais mais abrangentes.

**PARTE II**

**A DESCENTRALIZAÇÃO PARTICIPATIVA EM MONTEVIDÉU E O ORÇAMENTO  
PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE**

## CAPÍTULO III

### A DESCENTRALIZAÇÃO PARTICIPATIVA DE MONTEVIDÉU

Neste capítulo, em primeiro lugar, descrevemos o contexto político partidário que possibilitou a constituição da Descentralização Participativa (DP) na cidade de Montevidéu, no começo da década de 1990. Num segundo momento, analisamos as características da engenharia institucional da DP, suas mudanças nos 25 anos de funcionamento, assim como algumas das características da participação montevideana. Em terceiro lugar, a partir das entrevistas realizadas entre 2012 e 2013, problematizamos os limites do funcionamento dos Conselhos de Vizinhança (CVs). Por último, analisamos os vínculos dos Conselheiros e das Associações de Moradores com os partidos políticos.

#### 3.1 Descentralização Participativa – Montevidéu, Uruguai

A descentralização e a promoção da participação cidadã na cidade de Montevidéu foi resultado da conquista do governo municipal por parte da FA, em 1990. O triunfo eleitoral mudou definitivamente o cenário político uruguaio, dominado, desde meados do século XIX, pelos partidos tradicionais, o Partido Nacional (Branco) e Partido Colorado. A implementação do sistema de DP consolidou-se em diversas etapas. A gênese do modelo (1989-1990) tem seus primórdios no ano anterior à assunção da Frente Ampla (FA) ao governo de Montevidéu, quando foram debatidos o desenho e a conformação dos órgãos descentralizados.

O programa de governo apresentado pela coalizão de partidos políticos de esquerda, Encontro Progressista (EP) e (FA), tinha como proposta principal a DP. Entretanto, o tema da descentralização estava presente em todos os partidos políticos concorrentes nesse ano. Nas propostas eleitorais, existia um consenso sobre a necessidade de uma descentralização. As diferenças manifestavam-se em relação a seus alcances administrativos e políticos. Ao analisar os discursos dos candidatos dessa eleição, podemos observar as diferenças e os consensos em relação a esta

proposta. Por exemplo, para o candidato do Partido Colorado Lucio Cáceres, a descentralização tinha um sentido puramente *administrativo*, isto é, um “procedimento de administração através do qual o centro principal desloca sua ação em outros centros de menor hierarquia”, descartando a possibilidade de uma descentralização política (SAN MARTÍN, 1994, p. 24). A proposta do Partido Nacional coincide com a ideia de descentralização administrativa, mas enfatiza uma redução das áreas de ação da prefeitura. As propostas de ambos os partidos, de caráter mais burocrático-administrativo, diferenciam-se da ênfase democrática do projeto de descentralização da esquerda. O candidato da FA deu uma importância central à proposta da DP. Segundo Vázquez, o projeto descentralizador é uma ferramenta fundamental para a mudança. Para a FA, o projeto cria condições para um aprofundamento da democracia, para uma maior participação popular. Os discursos de Vázquez e da FA, no final da década de 1980, enfatizavam a democracia direta. O primeiro Intendente eleito pela FA afirmava: “promovemos a participação popular como o pilar real, como a ferramenta fundamental para as mudanças [...] os vizinhos reunidos em cada bairro quais são os problemas e as soluções que eles propõem” (SAN MARTIN, 1994, p. 26).

A partir do triunfo da esquerda, começa a ser discutido, em uma etapa de negociações entre grupos internos da FA, o desenho institucional da DP. É. Nela os setores moderados queriam a criação de organismos zonais com três polos: a) instituições de representação político-partidária, as Juntas Locais; b) junto com as Assembleias Deliberantes (equivalente aos CVs); e c) o Delegado do Prefeito (um diretor ligado ao Executivo). Os setores mais radicais da FA propuseram o desenho de Centros Comunitários sem Juntas Locais, o que implica uma diferença importante em relação ao papel que deviam cumprir os partidos políticos, já que não previam a participação partidária na DP.

Esta diferença interna entre os diversos setores da coalizão perpassará a gestão municipal, pois, para os setores radicais, o bairro como espaço participativo, transformou-se numa esfera importante para seu desempenho nas relações com organizações sociais; já para os restantes setores o espaço mais importante era o governo da Intendência Municipal de Montevideú, em suas instituições centrais.

Também foi debatido *quem* deveria participar das Assembleias Deliberantes. O Partido Comunista do Uruguai (PCU) argumentava que deviam participar as Mesas (Diretorias) regionais dos sindicatos representados pelo PIT-CNT. Outros setores, considerados “radicais”, tinham, nesse momento, um discurso mais próximo ao “novo associativismo”, isto é, defendiam a participação de atores autônomos da nova sociedade civil (VENECIANO, 2004).

A pesquisa de Midaglia (1992) realizou entrevistas com diferentes atores que participaram na implementação da DP. Em relação à incorporação do movimento sindical à DP, um representante do governo, que participou do planejamento institucional, afirmou: “existiam enormes dúvidas, talvez um pouco erradas, em relação à identidade política-ideológica do movimento sindical. E parecia um risco para o governo municipal uma convocação a esse movimento”. Em geral, argumentou-se que o âmbito sindical e o da vizinhança são substancialmente diferentes, pois suas lógicas da ação coletiva são distintas. Também, os interesses dessas organizações expressam distintas problemáticas e, em certas ocasiões, contrapõem-se. A possível incorporação dos atores sindicais foi considerada pelos designers do projeto; entretanto, não foi concretizada por temores de projetar uma imagem de explícita a ideologia de esquerda da DP. Além disso, foi apontado que, no processo de implementação dos CVs, atores políticos vinculados ao governo afirmaram que o movimento sindical não realizou esforços para participar do projeto. (MIDAGLIA, 1992).

### **3.2 Primeira etapa da Descentralização Participativa: propostas de Assembleias Deliberantes**

Uns dos primeiros atos do governo de Tabaré Vázquez foi a promulgação da Resolução nº 133 BIS/90, de 28 de fevereiro de 1990, 13 dias depois de haver alcançado o Governo Municipal, criando 18 Centros Comunitários Zonais (CCZs) e as Assembleias Deliberantes, como órgãos de participação dos vizinhos. Cada CCZ passou a ter um Coordenador nomeado pelo Intendente. Pela resolução, esse cargo adquiriu um grande protagonismo, pois articulava a desconcentração de serviços. Os Coordenadores Zonais atuavam como representantes do Intendente nas regiões,

sendo responsáveis pela articulação e aproximação entre a Intendência e a população. Foram eles que estabeleceram as relações com a comunidade e fizeram o levantamento da existência das organizações de bairro e de suas principais demandas (VENECIANO, 2004). Os critérios para divisão regional foram técnico-políticos, buscando parâmetros comuns de densidade populacional e considerando limites que respeitassem as divisões geográficas estabelecidas, as vias de comunicação existentes e as identidades dos vizinhos. No entanto, as diferentes regiões são bastante heterogêneas, apresentando diferentes níveis de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI).

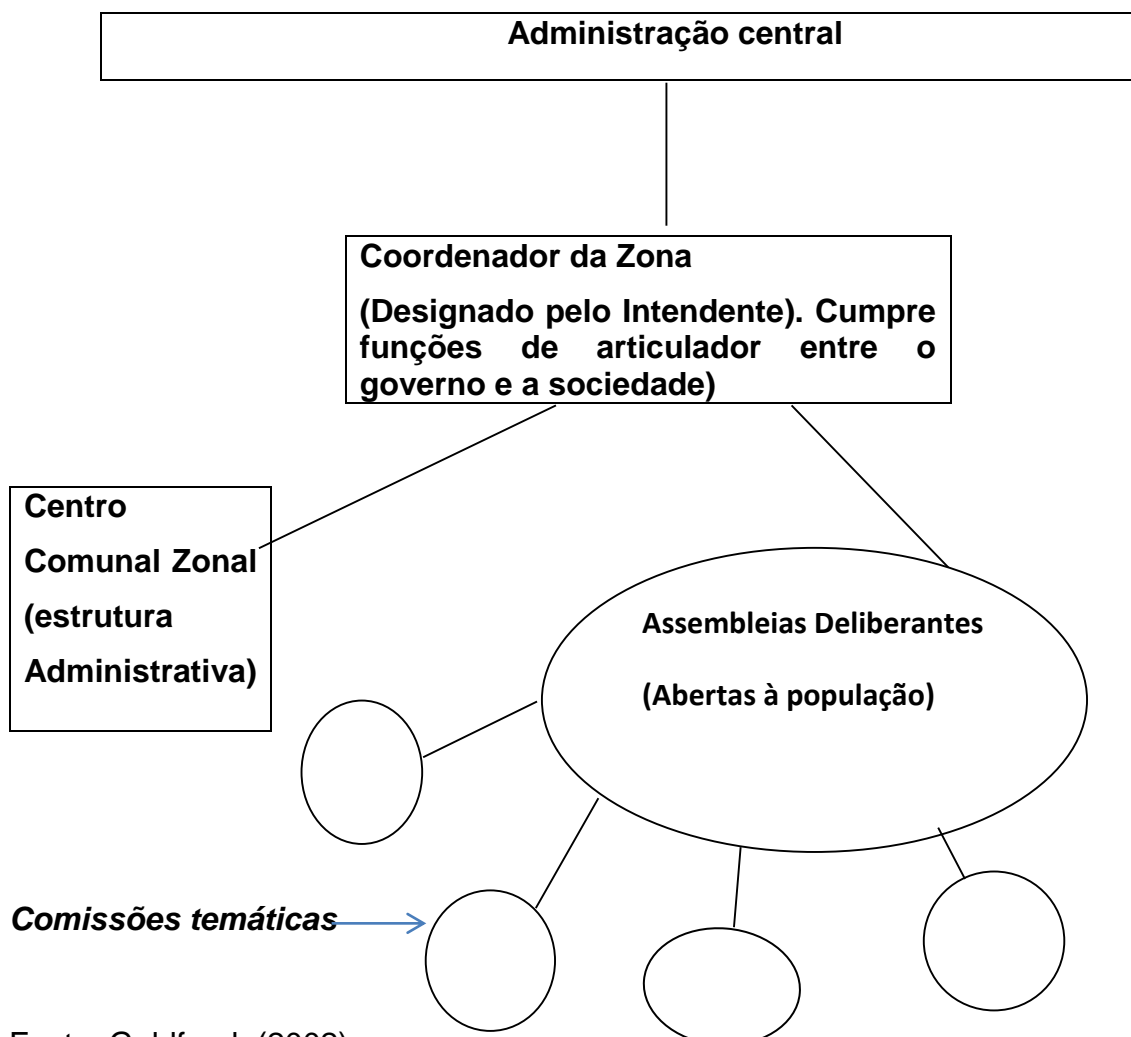
Nessa primeira proposta, foram introduzidas Assembleias Deliberantes. Elas foram pensadas como órgãos de participação direta, mas sua natureza era apenas consultiva. Dessa forma, o grau de poder de decisão dos cidadãos era baixo, pois quem participava das Assembleias e das Comissões (nas quais os cidadãos de forma individual ou representando as organizações de bairro poderiam participar) não tinha nenhuma garantia de que suas propostas seriam levadas em consideração (GOLDFRANK, 2002). Apesar de as Assembleias não terem poder de decisão, foi em seu âmbito que se discutiu o Plano Quinquenal da Intendência, poucos meses depois de implementada a DP. Foi neste contexto que ocorreu a maior participação e realizaram-se as demandas, reunindo entre 20 e 25 mil moradores (GOLDFRANK, 2002).

Durante a preparação do Plano Quinquenal, foram formadas Comissões Temáticas. Elas estavam centradas nos problemas de cada região e organizavam as demandas e as atividades. Dividiam-se em temáticas tais como: cultura, iluminação, transporte, meio ambiente, creches, terceira idade, esporte, mulher. Para Gonzales Guyer (1995), essa modalidade de participação teve existido em convocar os moradores das regiões, mas as Comissões não tinham nenhum caráter resolutivo nem de representação. Entretanto, foram muito importantes para a formação dos CVs, que se formaram após a criação de um novo modelo institucional, em 1993, que continuou funcionando junto aos CVs até a atualidade.

A seguir, na Figura 5, apresentamos um esquema do primeiro modelo implementado em 1990.



**Figura 5 - Desenho original da Descentralização Participativa, 1990-1993**



Fonte: Goldfrank (2002).

O modelo implementado inicialmente foi alvo de ataques dos partidos de oposição<sup>22</sup>. O discurso público dos atores da oposição foi marcado pela agressividade e pela desqualificação do projeto, centrando-se particularmente no tema dos CCZs e seus coordenadores (CHARBONNIER; NOVELLA, 1992). A oposição política, além das críticas de inconstitucionalidade, que se expressaram, fundamentalmente, no primeiro ano (referidas ao decreto inicial, logo retirado), realizou diversos tipos de acusações ao projeto. As principais referem-se a acusar o governo da FA de utilizar a descentralização como forma de manipulação política dos vizinhos, com base em

<sup>22</sup> Um estudo registrou mais de 150 ataques da oposição na imprensa durante os dois primeiros anos. Os Partidos Colorado e Branco, temendo uma maior erosão da sua base eleitoral, caso o programa de DP tivesse sucesso, realizaram uma série de acusações ao programa do governo, entre eles a de que os CCZs copiavam práticas do Estado cubano ou dos soviéticos russos (GOLDFRANK, 2002).

utopias revolucionárias. Qualificando-a como “totalitária”, a oposição comparou a FA aos Comitês de Defesa da Revolução Cubana, valendo-se de qualificações que apelavam para mecanismos ideológicos de rechaço que se pressupõem presentes em amplos setores dos cidadãos. Assim, foi desqualificado o caráter democrático da FA (SIERRA; CHARBONENNIER, 1992).

Em 1990, os partidos históricos uruguaios, o Partido Colorado e o Partido Nacional, conseguiram impugnar, por meio de recursos jurídicos, o projeto original – que possibilitava canais de participação mais direta através de Assembleias Deliberantes. A impugnação do projeto é um ponto central da tese de Goldfrank (2002) sobre a importância da institucionalização partidária no Uruguai, pois os fortes partidos de oposição, com raízes históricas na sociedade uruguaia, organizaram uma forte campanha contra o projeto da DP por temor de perder vínculos com a sociedade. Assim, Brancos e Colorados, como membros da Junta Departamental, tinham a possibilidade legal de reunir assinaturas e apresentá-las no Parlamento Nacional, impugnando, dessa forma, os atos normativos do Intendente. Eles lograram usar esse recurso para cancelar a norma que criou a descentralização. Diante da pressão da oposição e devido à necessidade de conseguir mais estabilidade no programa da DP, em 1993, a FA modificou seu plano original e propôs uma nova fórmula, com maior participação dos partidos políticos. Nesse modelo, as Juntas Locais passam a ter representantes dos partidos de oposição. Portanto, o sistema partidário uruguaio, mediante a ação dos Partidos Nacional e Colorado, influenciou diretamente o modelo institucional participativo da capital uruguaia. Isso foi possível porque foi mobilizada toda a maquinaria partidária nacional. Esses partidos agiram como organizações fortes, com arraigadas identidades no eleitorado do país e com o objetivo de bloquear o projeto de esquerda, que estava nascendo.

Como consequência direta, a FA teve que negociar um novo modelo de DP com os partidos de oposição. O novo modelo terminou priorizando formas tradicionais de representação, em que as Juntas Locais, representadas por partidos políticos, adquiriram um importante protagonismo frente à grande inovação participativa que foi a implantação dos CVs. Nesse modelo, os CVs passam a ter um papel consultivo. As regras formais propostas desencorajaram os cidadãos, pois havia uma grande distância entre eles e as respostas às suas demandas. As mudanças geradas pela

criação das Alcaldias<sup>23</sup>, em 2010, não mudaram a função dos CVs, mantendo o sistema político como a prioridade de todas as decisões.

A esquerda argumentou que foi limitada em suas ambições de aprofundar a democracia por este impedimento inicial. Entretanto, a FA foi crescendo eleitoralmente durante toda a década de 1990. Ela governa o Departamento de Montevideú há 25 anos e governa o país desde 2004. Toda essa hegemonia política, entretanto, não provocou a busca por alternativas para retomar um modelo centrado em assembleias de participação direta da população, como no projeto original.

### **3.3 Segunda etapa da Descentralização Participativa: as Juntas Locais os Conselhos de Vizinhança (1993-2010)**

Posteriormente à impugnação constitucional do decreto de descentralização, o Intendente realiza negociações com o sistema político e programa uma Comissão Mista de Descentralização (1991), integrada por representantes do Intendente e da Junta Departamental de Montevideú. Esse fato delimita o início da etapa de negociação entre partidos, que culmina, em 1993, com um novo sistema de descentralização. Este modelo vai priorizar as instituições políticas tradicionais, pois cria Juntas Locais, com funções decisórias. Também são criados os organismos “sociais” de iniciativa e controle, os CVs.

O novo modelo, produto do acordo com os partidos de oposição, provocou, em parte do governo nacional e do sistema político em geral, maior tolerância em relação ao inovador processo participativo. O novo acordo contribuiu para consolidar a integração da esquerda no governo e legitimar a descentralização, fortalecendo a democracia representativa a partir da criação de um espaço para o desenvolvimento de mecanismos participativos.

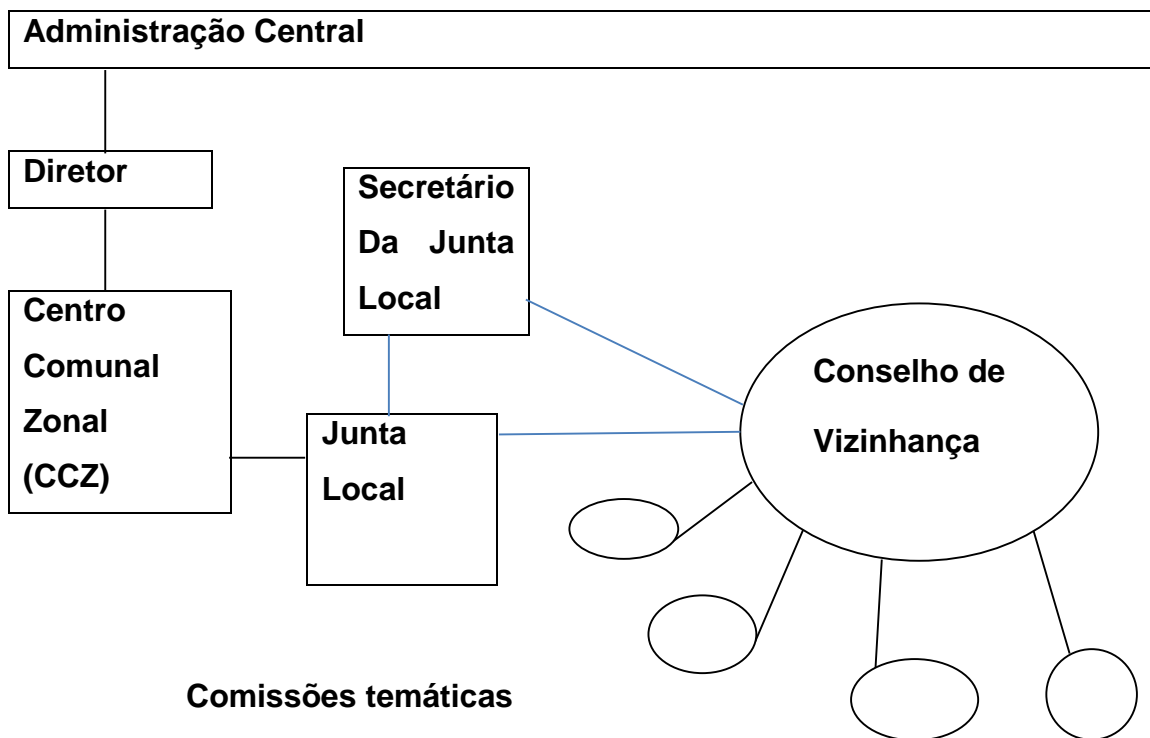
Neste novo modelo, distinguem-se três âmbitos (referentes à estrutura institucional) que correspondem a objetivos diferentes, mas teoricamente complementares. O primeiro trata-se da esfera institucional, que visa desconcentrar o

---

<sup>23</sup> No ano 2010, foram criadas, no Uruguai, novas entidades territoriais com o nome de Município ou Alcaldias, que visaram fortalecer a descentralização, dando maior autonomia política e administrativa a estas novas esferas.

aparelho administrativo, transferindo alguns serviços, políticas sociais e trâmites municipais. Este setor é coordenado pelo Diretor do CCZ. Nesta esfera, os atores dominantes são os político-governamentais e burocráticos. Em segundo lugar, há a esfera social, com os CVs, que visa à participação dos moradores de bairros mediante a eleição de candidatos propostos pelos cidadãos ou pelas organizações sociais. Por último, foram criadas as Juntas Locais, que têm integração político-partidária e são designadas pelo Intendente. O diagrama a seguir (Figura 6) representa o novo modelo instituído em 1993, no qual se destaca a centralidade do cargo de Secretário, cuja importância foi ressaltada pelo estudo realizado por Veneciano (2004). Ele é um cargo de confiança política ligado ao Intendente e que, diferentemente dos Ediles (Vereadores) da Junta Local, pressupõe dedicação exclusiva. O Secretário tem como funções articular a relação entre a Junta Local, o Governo Departamental e a sociedade. O Secretario transformou-se na pessoa de grande visibilidade pública nos CCZ, articulando os CV e as Juntas Locais.

**Figura 6 - Estrutura da Descentralização Participativa (1993-2010)**



Fonte: Goldfrank (2002).

Esse novo desenho institucional possibilitou a participação por diversas formas, tais como: na eleição dos representantes no CV, por meio de organizações territoriais e seus representantes nesse Conselho, em reuniões abertas relativas a este; nas assembleias de bairro e nas zonais e em plenários com órgãos do governo local e do Governo da Prefeitura, por meio de programas específicos (Terceira idade, Mulher, Saúde, etc.); e em comissões temáticas.

Com a finalidade de qualificar a participação, foram estabelecidos programas de capacitação em planificação e desenvolvimento local. Esses programas visaram fortalecer o conhecimento integral da realidade, social, econômica, urbanística e ambiental do território. Como resultado dessas práticas no ano 2000, foi formulado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PLAEDEZ), que foi atualizado em 2005 e em 2009. Também foram realizados os Foros de Avaliação da Descentralização.

A participação no Plano Quinquenal foi a primeira consulta à população no âmbito da DP. Em maio de 1990, o Intendente Tabaré Vázquez convidou os cidadãos a participarem da elaboração do Plano de Governo dos próximos cinco anos, que incluía o orçamento de ingressos e os gastos a ser empregado para seu debate na Junta Departamental. A convocatória finalizava com um chamado às organizações sociais e de bairro a reunir-se nos 18 CCZs (IMM, 2009).

Esse mecanismo participativo teve continuidade no segundo e no terceiro mandato da FA, com os Intendentes Mariano Arana e Ricardo Erlich (1995-2005). A consulta ao CV é uma obrigação definida pelas normas que regulamentam a DP. No Plano Quinquenal são realizadas assembleias para reunir as demandas da população. É uma participação consultiva, sem garantias do cumprimento destas. A partir de 1997 até 2005, essas reuniões passam a ser anuais, para apresentação de contas do exercício do ano anterior e para a elaboração de Compromissos de Gestão do ano seguinte.

O processo de definição do Compromisso de Gestão articulou sua dinâmica aos CVs, realizando consultas para a elaboração de suas propostas e a tomada de decisões sobre o uso de recursos.

O processo de definição do Compromisso de Gestão incluía quatro etapas:

1. Esta etapa consistia na elaboração e apresentação de propostas prioritárias regionais e na avaliação da gestão anterior, que se organizavam por meio de assembleias públicas em cada uns dos 18 CCZs, das quais participava o Executivo Municipal, os CVs e as organizações sociais.
2. O Governo Municipal analisava a viabilidade orçamentária e técnica das propostas apresentadas e elaborava respostas preliminares sobre cada uma das propostas apresentadas.
3. Os CVs estudavam as respostas recebidas e abriam instâncias de deliberação, negociação e acordos com o Executivo Municipal.
4. Terminada a etapa anterior, definia-se cada Compromisso de Gestão, para posterior distribuição aos CVs. Eles serviam como ferramenta para facilitar o controle social do cumprimento do acordado.

Goldfrank (2002) descreve, de forma muito crítica, esses primeiros mecanismos participativos para organizar o orçamento anual. Para o autor, essa experiência que, no período inicial, atraiu milhares de moradores, contém pelo menos dois mecanismos que amortecem o desejo de participação: a deficiente organização das assembleias e a falta de importância dada às propostas feitas pelos participantes, incluindo os Conselheiros. Goldfrank, que, em 1999, participou de várias dessas assembleias, observa que o número de participantes delas variava entre 100 e 300 pessoas. No entanto, até o final destas permanecia apenas um terço do público inicial. Por quê? Em primeiro lugar, as reuniões eram muito extensas, aproximadamente três horas. A maioria das pessoas abandonava a assembleia na primeira hora. As reuniões começavam (geralmente com meia hora de atraso) com uma apresentação do Presidente do Conselho. A seguir, o Intendente falava aproximadamente por 45 minutos, a maioria dos presentes abandonava o local quando o Prefeito terminava seu discurso. Os cidadãos que permaneciam tinham que esperar pacientemente e ouvir como os membros do Conselho apresentavam suas propostas e perguntas aos membros do gabinete do Prefeito. No final da assembleia, quando o cidadão comum tinha a possibilidade de questionar os problemas locais, não havia quase ninguém para falar (GOLDFRANK, 2002).

### 3.4 A formação dos Conselhos de Vizinhança

Os CVs ficaram formalmente estabelecidos pelo Decreto n° 26019 da Junta Departamental de Montevideu 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 do atuado pela Junta Local. 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 Montevideu, existem 18 CVs, os quais têm como objetivos ser porta-vozes das propostas e das soluções dos problemas do bairro ante as autoridades municipais e nacionais. Eles são os suportes das Juntas Locais 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).

Conjuntamente com os CVs, são criadas as Juntas Locais que têm uma integração político-partidária e são designadas pelo Intendente. As Juntas Locais formavam parte dos 18 Centros Comunitários Zonais (CCZs) com três representantes partidários em cada centro. O objetivo desse “polo político” é aproximar o representante do representado e assegurar o pluralismo político. Neste mecanismo, predomina a democracia representativa, na qual os atores predominantes são os partidos políticos, existindo uma legitimidade procedimental. Esse mecanismo, no

período de seu funcionamento, ampliou a representação político-partidária. No final de 1993, a FA realizou eleições internas para escolher os membros das Juntas Locais. Nelas, participaram aproximadamente 20 mil filiados. A oposição não realizou eleições para os representantes nas Juntas Locais, mas seus ocupantes foram escolhidos pelas Diretorias dos partidos.

Desta forma, a implementação da DP, além de possibilitar a participação de agentes da sociedade civil, sem a necessidade de vínculos partidários, também aumentou a capilaridade do sistema político na sociedade. Com efeito, a Junta Departamental de Montevideu (instituição homologa à Câmara de Vereadores de Porto Alegre) tem representação para 31 Vereadores. Com a instalação das Juntas Locais, em 1993, somaram-se 54 novos representantes – das 18 novas Juntas – de partidos políticos que cumpriam a função de Vereadores. Esses dados revelam que, no Uruguai, os partidos detêm maior hegemonia nos mecanismos de representação, apesar da instalação das novas Instituições Participativas (IPs).

As eleições para os CVs foram abertas para todos os cidadãos. Em 1993, votaram aproximadamente 70 mil eleitores, o que representa 7% da população. Dos Conselheiros eleitos, 90% estava vinculado à FA (HARNECKER, 1995). Os escrutínios foram organizados nos CCZs, com a participação das mesmas organizações sociais – as mesmas que tinham apresentado Delegados nas Assembleias Deliberativas, agora apresentado candidatos como Conselheiros (GOLDFRANK, 2002).

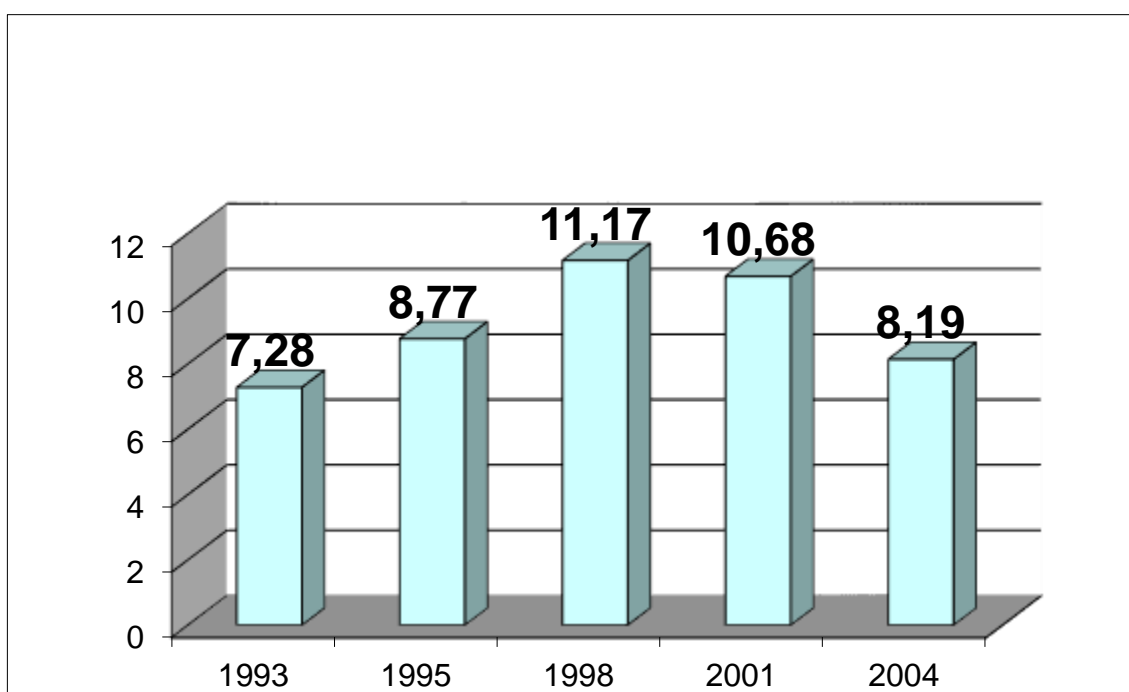
A participação local média nas cinco primeiras eleições foi de 9,21% do total de eleitores e teve um crescimento médio, desde 1993, de 4,9%. Os CCZs com maior participação local, em 2004, foram: o 18, o 17, o 10, o 12 e o 8, todos centros caracterizados pela baixa renda da população, com exceção do CCZ 8, mas que conta com um grande número de organizações sociais.

No período abordado, destaca-se a presença de uma importante quantidade de interessados em candidatar-se ao cargo de Conselheiro, assim como uma alta porcentagem de permanência no cargo e uma alta votação dos cidadãos nas eleições (ver Figura 8). Nessa etapa, existe um apoio de organizações sociais de base territorial ao CV, muitas das quais se postulam para integrar o conselho. Os Conselheiros que participaram desta fase afirmam que a participação das organizações incorporou uma



visão global que permite abordar as problemáticas da zona de uma forma mais integrada, reduzindo o espaço para o surgimento de conflitos oriundos de demandas de bases particularista. Entre as explicações para o volume de interessados, a permanência e o respaldo na integração desses primeiros Conselhos, destaca-se o alto nível de expectativas com respeito às possibilidades de participação na decisão de assuntos públicos locais que gerou o processo de descentralização (DEFENSORIA DELVECINO, 2012).

**Figura 7 - Participação cidadã na votação para escolha dos Conselheiros de Vizinhaça (1993-2004), por % de eleitores**



Fonte: Veneciano (2008).

Apesar do predomínio dos eleitores de baixa renda, os representantes, isto é, os Conselheiros eleitos, têm renda acima da população. A intenção original era a de que os setores excluídos fossem sobrerrepresentados no nível regional, ou seja, que aumentasse o número de pessoas com baixa renda que atuassem com representantes dos moradores. Entretanto, o principal mecanismo de participação, os CVs, não ofereceu aos mais pobres e menos escolarizados mais oportunidades de contribuir nas tomadas de decisões. Ao compararmos o perfil socioeconômico dos integrantes dos CVs, em 1999, com o da população total de Montevidéu, constatamos que a porcentagem das pessoas pobres e menos instruídas é mais baixa dentro dos

CVs que na população de Montevideu. A pesquisa demonstra que as faixas de população de baixa renda estão sub-representadas, acentuando-se esta característica nos setores menos escolarizados (DEFENSORIA DELVECINO, 2012). Esses dados indicam que existem diferenças do OP de Porto Alegre com a DP de Montevideu, no que se refere à inclusão dos setores de baixa renda. O OP da capital gaúcha, devido à sua modalidade institucional centrada em assembleias, demonstrou ter um caráter fortemente inclusivo, pois a maioria dos participantes pertence à população carentiada (FEDOZZI, 2007).

Com a finalidade de comparar as características socioeconômicas dos representantes em um mesmo período, utilizamos dados do OP de Porto Alegre, do final da década de 1990 até 2005. No ano 2000, 31,1% dos habitantes possuía renda familiar de até dois salários mínimos, contra 49,8% dos participantes do OP nessa mesma faixa de renda. No Conselho do Orçamento Participativo (COP), como no Fórum de Delegados, existe uma perda de representatividade dos setores de baixa renda. Na faixa de até dois salários mínimos, o percentual, no ano de 2005, cai de 49% para 30% entre os eleitos Conselheiros (2005). Os que pertencem à faixa até dois salários mínimos estão fortemente associados à condição de não terem sido eleitos Conselheiros e Delegados (FEDOZZI, 2007). Entretanto, nas esferas da representação, a participação dos mais carentiados continua a ser mais expressiva que na DP.

Também encontramos similaridades de escolaridade, ao compararmos os dados das instâncias representativas do OP e dos Conselheiros monteviduanos: os representantes têm uma escolarização um pouco acima da média da população.

**Tabela 6 - Escolarização dos Conselheiros da Descentralização Participativa e dos Delegados do Orçamento Participativo comparada à escolarização total da população de Montevideú e Porto Alegre**

	Montevideú		Porto Alegre	
	População	Conselheiros	População	Delegados
Primaria completa	30,6	14,6	<b>7,6</b>	<b>15,5</b>
Ensino Médio	27,3	46,0	<b>15,4</b>	<b>27,7</b>
Ensino Universitário	17,3	28,7	<b>21</b>	<b>18,0</b>

Fonte: Adaptado de Goldfrang (2002) e Fedozzi (2005).

Os dados mais atuais, no 2012, indicam que a maioria dos Conselheiros montevidéanos são homens, diferenciando-se da realidade de Porto Alegre, em que a maioria dos Conselheiros e Delegados é do sexo feminino. O nível de formação maioritário é Ensino Médio completo: 49% tem secundária completa; 23%, primária completa; e 26%, graduação.

**Tabela 7 - Comparação da renda dos Conselheiros com a renda da população de Montevideu (1990-2005)**

	População	Conselheiros
Até 3,000 pesos	15,8	10,5
De 3,000 a 5,000 pesos	26,2	11,1
De 5,000 a 9,000 pesos	22,3	27,6
De 9,000 a 14,000	17,1	23,8
De 14,000 a 20,000	9,6	13,3

**Tabela 8 Renda familiar dos participantes do Orçamento Participativo de Porto Alegre (1998-2005).**

Salários mínimos	Participantes em assembleias do OP (2000)	Delegados	Conselheiros
Até 2	24,9	46,52	30,1
De 2 a 4	29,3	27,11	36,3
De 4 a 8	22,7	17,41	22,1
De 8 a 12	10,0	5,72	6,2
Mais de 12	13,1	3,23	5,3
NR		-	-
Total		100	100

Fonte: Fedozzi (2005).

Em relação à idade dos participantes, os dados indicam que os Conselheiros montevideanos têm uma faixa etária maior que a média da população e maior que os Delegados de Porto Alegre. Enquanto 19% dos residentes de Montevideu, no ano 1999, tem idade entre 20 e 29 anos, apenas 3% dos Conselheiros estavam nessa faixa etária. Em Porto Alegre, a porcentagem da população entre 16 a 25 anos, no ano 2000, era de 19%, e a dos Delegados nessa faixa alcançava 8,1% (FEDOZZI, 2007).

Segundo a pesquisa de Goldfrang (2002), nesse período, a *participação apresenta* altos índices entre os setores de baixa renda, mas, nos últimos anos, houve aumento nos setores de renda média. A hipótese do autor é de que este tipo de participação implica maiores recursos dos participantes e requer certa atitude, que é pautada pela cultura política.

Dessa forma, o processo de descentralização não provocou um aumento do engajamento cívico nem incorporou setores tradicionalmente excluídos. Também é possível argumentar que esse mecanismo reproduz o tipo de participação tradicional, que envolve pouco esforço por parte do cidadão, isto é, uma participação de baixa intensidade. Portanto, o objetivo de aprofundamento da democracia por meio do programa da DP, com a criação de uma arena em que atores historicamente excluídos da sociedade teriam formas diretas de participar em decisões que afetam suas vidas, não foi alcançado (GOLDFRANG, 2002).

Veneciano (2004) constata o predomínio das instituições políticas na mudança de modelo institucional. As mudanças afetaram os mecanismos de participação política, os atores priorizados e as formas de legitimação. No estudo referido, concluiu-se que o triângulo de três polos (institucional, político e social) se inverteu ao longo do processo, tendo-se agora, como vértice principal, o polo político, ou seja, a Junta Local. Isso implica que o governo regional já não radica no polo institucional, mas na Junta Local. Também significa que se tem variado os atores priorizados pelo sistema. Inicialmente os atores priorizados eram os “socioterritoriais” representados nos CVs; num segundo momento, parecem ser os políticos-partidários.

Durante o período no qual vigoraram as Juntas Locais, a participação começou a declinar, em contraste com o entusiasmo inicial. Para Goldfrank (2002), a existência de várias instâncias mediadoras entre as demandas dos cidadãos e as respostas do governo funcionou como um desestímulo à participação. O modelo institucional anterior (1991) era mais convidativo à participação, pois as demandas dos cidadãos eram diretamente apresentadas nas assembleias e nas comissões regionais ou pelo Coordenador da zona. Após a criação dos CVs, as demandas locais atravessam dois filtros, pois as Juntas Locais e os CVs realizavam reuniões em separado. O autor identifica, como aspecto desestimulante da participação, o fato de que a prioridade na tomada de decisões pertence aos órgãos políticos, isso é, às Juntas Locais. As

reuniões ordinárias desses órgãos não estavam abertas ao público na maioria dos CCZs. Os membros do CVs representam mandatos populares (pois foram eleitos na região), mas suas discussões podiam ser invalidadas por decisões das Juntas Locais, que, em muitos casos, estavam desconectadas das decisões dos vizinhos (pois seus membros são designados pelas direções dos partidos). Assim, em lugar de aprofundar a democracia, as novas instituições parecem reproduzir a política hierárquica tradicional. Nesse modelo, os CVs tinham um papel consultivo. Para o autor, estas regras formais desencorajam os cidadãos, pois existe uma grande distância entre eles e as respostas às suas demandas. Os Conselheiros também são desestimulados a participar das reuniões dos CVs, como fica evidenciado pela taxa de abandono (GOLDFRANK, 2002).

A pesquisa realizada por Ribeiro e Borba (2010) destaca a importância do fator político partidário para aumentar as chances da participação. Os autores realizaram um estudo comparativo entre as cidades de Montevideu e Porto Alegre. Nele encontraram, por meio das análises fatoriais, bases distintas de participação no OP em relação às formas convencionais e não convencionais<sup>24</sup>.

A partir da análise bivariada, os autores visaram identificar se algum tipo de característica sociodemográfica poderia estar relacionada com a participação no OP. As variáveis selecionadas foram: sexo, idade, escolaridade e renda. Os resultados da análise indicam que as proporções de participantes homens e mulheres são semelhantes nas duas cidades. Em Porto Alegre, a variável idade não está associada a uma maior participação no OP. Já em Montevideu, coincidindo com a pesquisa de Goldfrank (2002), foi constatado que participam pessoas mais velhas (RIBEIRO; BORBA, 2010). A escolaridade dos entrevistados não apresentou significância para a participação no OP de Porto Alegre, porém, em Montevideu, sim, e com sentido negativo, isto é, pessoas de menor escolaridade são as que mais participam.

Os autores constatam que as variáveis ligadas à centralidade social são pouco úteis na compreensão do fenômeno do engajamento político no OP. Esse tipo de

---

<sup>24</sup> Por participação convencional compreende-se formas relacionadas, em geral, ao momento eleitoral, ou engajamento num partido. A participação não convencional está relacionada às atividades, em geral, relacionadas a ações coletivas como fazer parte de um protesto político, ocupar prédios públicos, realizar greves (BORBA, 2010).

variável estaria associado a modalidades eleitorais e de participação em partidos, mas não ajudaria a explicar a participação no OP. Com a finalidade de suprir esse déficit explicativo, ao primeiro modelo analítico, são acrescentadas novas variáveis que medem as atitudes individuais que aumentam a probabilidade de participação no OP. As variáveis acrescentadas, centradas nas avaliações individuais dos entrevistados, são: confiança nas instituições, capital social, eficácia política, informação política, informação, expressão de valores pós-materiais. Finalmente, o aspecto que interessa mais à nossa pesquisa: é construída uma variável dicotômica que distingue as pessoas que se identificam com o Partido dos Trabalhadores (PT), em Porto Alegre, das que se identificam com a FA, em Montevideu. Analisando o resultado do modelo, concluímos que esta última variável é a que produz maior efeito individual na participação. A identificação pessoal com os dois partidos que foram protagonistas na criação das IPs, em suas respectivas cidades, aumenta significativamente as chances de participação. Entre os moradores da capital gaúcha, a identificação com o PT eleva em 132,4% a chance de participar do OP, enquanto que, entre os montevidéanos, a identificação com a FA eleva essa mesma chance em 173,1%. Apesar das grandes diferenças de identificação partidária que existem nos dois países e nas duas cidades, o fato de o cidadão identificar-se com o PT ou com a FA exerce um efeito semelhante na probabilidade de participação (RIBEIRO; BORBA, 2010)

### **3.5 Orçamento Participativo e as novas Alcaldias em Montevideu**

Posteriormente às mudanças introduzidas em 1993, a Administração da FA manteve a DP como um projeto central, tendo alta aprovação por parte dos cidadãos. Nas eleições de 1994, a FA ganha com maior diferença que em 1989, com 45% dos votos válidos, 10% a mais em relação a este ano. O novo Prefeito, Mariano Arana, continua o programa de Vázquez. Nas eleições nos CVs, aumenta o número de eleitores de 68.558, em 1993, para 82.496, em 1995, e posteriormente para 105.394, em 1998, o que equivale a 10% do eleitorado montevidéano. Em maio de 2000, a FA ganha, mais uma vez, as eleições municipais. O novo prefeito Arana, ganha a reeleição com 58% dos votos, 30 pontos percentuais à frente do seu mais próximo concorrente.

Em 2005, quase 60% dos montevideanos escolheu pela quarta vez um governo da FA. Nesse mesmo ano, em nível nacional, assumiu a Presidência da República Tabaré Vázquez. Nesse contexto, o novo Intendente de Montevidéu, Ricardo Erlich, promoveu um “Foro Cidadão”, com o objetivo de renovar e aprofundar as IPs. A proposta incluiu a realização de uma avaliação sobre as ações realizadas na DP, isto é, a análise de suas fraquezas e de seus pontos fortes.

As atividades preparatórias foram realizadas em 30 Fóruns Zonais, com a participação de moradores de todos os bairros de Montevidéu. Uma das conclusões dessas atividades foi a de que era necessário encontrar mecanismos institucionais para fortalecer a incidência cidadã na elaboração do orçamento. Além disso, apontou-se a necessidade de melhorar a transparência sobre os recursos públicos submetidos à consulta ou à decisão cidadã, assim como, sobre os critérios de distribuição equitativa nas diferentes regiões.

Outro aspecto destacado nos Fóruns foi a avaliação sobre a participação, que demonstrava seu estancamento. A participação tendia a reduzir-se à ação dos Conselheiros de Vizinhança. Portanto, essa atividade devia melhorar. Entretanto, era necessário gerar mecanismos de participação direta tanto na elaboração do orçamento, como na tomada de decisões.

Todas essas críticas foram incorporadas como pautas de trabalho da Comissão Departamental do OP. Essa comissão construiu as novas regras do funcionamento do OP montevideano. Nessa esfera, foi deliberado sobre as condições necessárias para o funcionamento do OP. A primeira conclusão aponta a importância da vontade política, isto é, aponta que o Intendente e o governo devem empenhar-se em manter o processo de decisão compartilhada sobre o destino do orçamento e destinar os recursos necessários para esse fim. Também foram destacadas as condições sociais: a sociedade deve ter interesse em participar, pois, não é possível realizar o OP com uma sociedade desmobilizada.

Nesse cenário, os atores vinculados à FA valorizaram outros princípios participativos. Assim, são incluídos aqueles que não participavam, sejam de forma coletiva ou individual. Nesse mesmo sentido, são criadas novas regras, elaboradas e



aprovadas em conjunto pelo Governo Municipal e pelos CVs. São estabelecidas duas fontes de recursos orçamentais: Fonte 1 e Fonte 2.

A Fonte 1 está composta por recursos orçamentais definidos pelo Intendente Municipal em cada período anual e é igual para cada uma das 18 regiões em que se divide Montevideu. O destino dessa fonte orçamentária é decidido pela cidadania, mediante voto direto e universal em eleições convocadas para essa finalidade.

A Fonte 2 está integrada por recursos para obras das secretarias executivas da Intendência. A execução desses recursos é decidida pelos CVs, em consulta com os moradores dos bairros. Essa fonte já fazia parte da DP. Portanto, as funções dos CVs mantêm-se para decidir parte dos recursos orçamentais. O OP desenvolve-se em duas esferas compostas de ciclos anuais, que começam com aprovação das regras do OP e finalizam com a eleição das obras que serão executadas no ano seguinte. O novo mecanismo assegura o direito de participação universal, possibilitando que cidadãos maiores de 16 anos possam propor obras e decidir qual delas se realizarão, mediante uma eleição com voto secreto.

O novo ciclo do OP, dependente da Fonte 1 de recursos orçamentários, está estruturado em quatro etapas. Na primeira, são realizadas atividades de capacitação, as equipes de coordenação dos OP são instaladas em cada região, e os CCZs recebem as propostas e os projetos dos moradores. Na segunda fase, realizam-se os estudos de viabilidade técnica e normativa da proposta apresentada. Já na terceira, decidem-se as obras a serem executadas conforme os seguintes critérios: a) obras financiadas com recursos da Fonte 1 serão decididas mediante eleição por voto secreto e universal, escolhendo-se entre as propostas apresentadas em eleições que se realizaram de forma simultânea nas 18 regiões no último domingo de outubro; b) obras escolhidas serão documentadas como Compromisso de Gestão, c) obras financiadas com a Fonte 2 de recursos serão decididas pelos Conselheiros dos CVs. Finalmente, na última etapa, realiza-se uma avaliação do processo do ano.

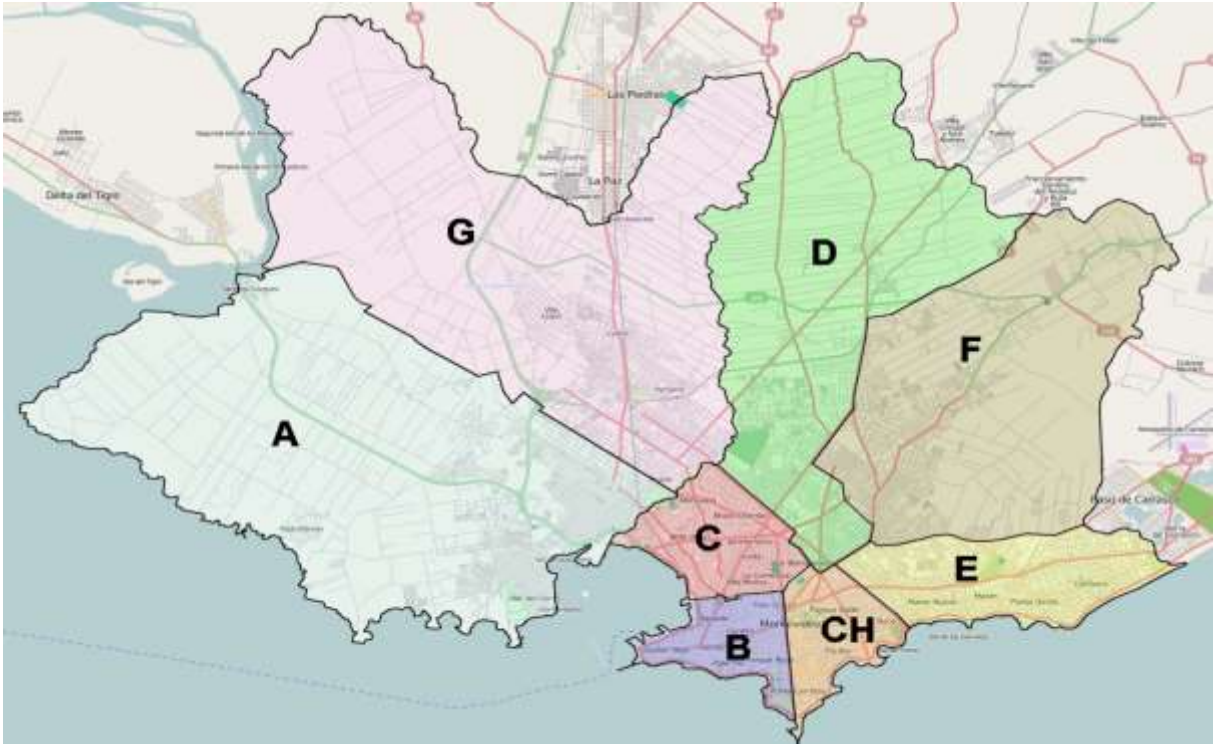
As mudanças no OP estiveram vinculadas a reformas mais amplas em nível nacional. No final da década de 1990, ocorre uma reforma constitucional que possibilita novas mudanças na estrutura institucional da participação cidadã. A constituição anterior do Uruguai, de 1966, estipulava que o Uruguai era um país

unitário, mas descentralizado em 19 *Departamentos*, incluindo a Capital (Montevidéu). Esses Departamentos têm autonomia administrativa, orçamentária e política, além de terem um Executivo (Governo Departamental, representado na figura do Intendente) e as Juntas Departamentais, que são 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 cria os novos Governos Municipais estabelece que esses governos serão constituídos por cinco membros de caráter eletivo. 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 são extintas.

O mapa a seguir (Figura 8) descreve a divisão territorial dos novos Municípios, que passam a ser identificados por letras. Os CCZs estudados ficaram compreendidos no Município A (CCZ17) e no Município C (CCZ 3).

**Figura 8 Alcaldias do Departamento de Montevidéu**



Fonte: Intendência Municipal de Montevidéu.

Nossos entrevistados apresentaram posições distintas em relação à avaliação das mudanças político-administrativas. Por um lado, os Conselheiros que mostravam maior afinidade com o governo ou com setores da FA que defendiam as mudanças tinham uma posição positiva sobre as Alcaldias, avaliando-as como um avanço democrático. Por outro lado, muitos Conselheiros de setores da FA que não apoiaram a nova esfera do governo realizaram críticas às novas estruturas administrativas. Um aspecto dessas críticas refere-se a que as novas divisões territoriais não mantêm as identidades dos bairros montevideanos, além de aumentar a distância entre os cidadãos e seus representantes. O novo desenho institucional, com maior território, teria provocado uma perda de contato dos governantes com as pessoas.

### 3.6 Interpretações dos efeitos eleitorais da Descentralização Participativa

A formação da FA esteve vinculada a um arranjo institucional que previa o denominado duplo voto simultâneo e a acumulação por listas internas dos partidos<sup>25</sup>. Este sistema eleitoral favorecia a forma institucional de coalizão que, por sua vez, permitia manter as identidades e as estratégias eleitorais de cada setor, respondendo, assim, a uma combinação de estratégias partidárias e referências políticas normativas diversas.

A diversidade de ofertas apresentadas pela FA, com um leque de opções variadas desde a esquerda radical até a esquerda moderada, ampliou sua capacidade de obter votos de diversos tipos de cidadãos. O total de grupos internos nacionais, entre 1971 e 2009, alcançou o número de 24 (YAFFE, 2013).

A essas potencialidades do formato institucional, soma-se uma ativa militância de cidadãos. Diferentemente dos partidos tradicionais, a FA dispõe de uma maior base de militantes permanentes, a qual se encontra frequentemente mobilizada em função das atividades regulares dos Comitês de Base. No entanto, em anos recentes, militantes e líderes apontam o fenômeno do enfraquecimento da estrutura territorial da FA (representada por uma menor participação nos Comitês de Base). Esse fenômeno não impede que essa organização política continue tendo uma superioridade na forma de atuação permanente perante os partidos tradicionais.

Segundo Luna (2004), a DP serve como instrumento para a militância partidária, pois a estrutura militante frenteamplista encontra-se eficientemente distribuída em termos geográficos (particularmente em Montevideu, através dos CCZs), oferecendo à FA a possibilidade de estar continuamente presente junto ao eleitorado. Para o autor, o crescimento eleitoral da coalizão de esquerda levou ao abandono progressivo das linhas baseadas em princípios leninistas de organização e provoca a adoção de táticas similares às dos partidos tradicionais, isto é, criar redes

---

<sup>25</sup> As eleições nacionais incluem as eleições “internas”: as correntes dentro do partido competem umas com as outras, ao mesmo tempo em que acumulam votos juntas para competir com os outros partidos. Essa fórmula valia para todos os postos – com vários candidatos de cada partido (para a presidência, o parlamento e os municípios) – favorecendo a permanência de frações e redes de arregimentação eleitorais.

clientelistas utilizando-se dos CCZs para esse fim. Portanto, o processo de descentralização permite aproximar a FA do cidadão, representado no vizinho. Os CCZs contribuem para reproduzir, particularmente nas regiões mais pobres, lógicas de relacionamento político similares às que se produzem em pequenos municípios do interior. Dessa forma, os CCZs constituem-se como centros de mediação privilegiados (frequentemente os únicos disponíveis a partir da diminuição de outras instâncias da política tradicional).

A visão da descentralização como um instrumento político da FA, articulada à militância dos Comitês de Base, está consolidada entre os atores políticos de oposição. Um deputado do Partido Colorado, no início do processo participativo, nos anos 1990, afirmou: “A FA logrou fazer uma espécie de armação política utilizando estas instituições e estas triangulações entre Comitês de Base e os CCZ [...] com grande efetividade aos bairros” (SAN MARTÍN, 1994).

Luna (2004) apresenta alguns dados para fundamentar a hipóteses de que a DP levou a uma penetração territorial da FA em regiões pobres, tradicionalmente dominadas de forma clientelística por partidos tradicionais. O autor busca uma correlação entre os avanços eleitorais da FA em regiões que, entre 1984 e 1989, eram dominadas pelo Partido Colorado. Nesses anos, a FA teve uma boa votação em setores de classe média, mas, a partir de 1999, apresentou um grande crescimento em setores carentes. Em 1984, a FA obteve 26% dos votos em bairros de classe média, porcentagem que, em 1999, subiu para 53% nestes mesmos bairros. Entretanto, nos bairros mais pobres, a porcentagem cresceu de 21%, em 1984, para 67%, em 1999.

Alicia Veneciano (2008) também encontra uma correlação entre militância partidária e participação nos CVs, identificando trânsitos entre os atores da sociedade civil e a sociedade política. A partir de uma pesquisa qualitativa nas eleições realizadas nessas entidades – no período de 1993 a 2006 – observa que, ao longo do tempo, os setores mais participativos vão evoluindo e reciclando-se dentro de suas possibilidades. Militantes partidários convertem-se em militantes “socioterritoriais”, e outros, que emergem da dimensão local, desenvolvem verdadeiras carreiras políticas (Conselheiro, Edil local, Edil departamental) ou penetram em organizações sociais.

Para a autora, a participação na DP está “esquerdizada”. Esta interpretação se justifica devido ao discurso de esquerda, desde a campanha eleitoral pela qual alcançou o governo municipal (1990), ter tido como proposta central a democracia popular, mediante a descentralização. A cidadania de esquerda tem demonstrado uma atitude mais voltada à participação. Nesse sentido, nos primeiros anos da experiência da DP, quando existia maior expectativa dos militantes de esquerda, nos CCZs onde a FA tem melhor votação a participação dos cidadãos (medida em número de pessoas que votam nas eleições dos CVs) aumentou. Entretanto, a partir de 2004, ocorre um fenômeno contrário, isto é, nos CCZs onde a FA tem maior quantidade de votos a participação se estanca ou decresce (VENECIANO, 2008). Com base nesses dados, podemos interpretar que a participação na DP está fortemente condicionada pela ação da militância de esquerda.

### **3.7 Limites do funcionamento dos Conselhos de Vizinhança**

Como vimos anteriormente, o modelo institucional da DP consolidado foi, por um lado, produto de diferentes concepções, existentes na FA e no governo, relativas ao conceito de participação, assim como também foi produto da grande influência dos partidos de oposição que lograram impugnar o primeiro modelo proposto.

Por outro lado, a mudança do modelo institucional também refletiu mudanças na expectativa da esquerda uruguaia em relação ao tipo de participação esperada. Quando a FA assumiu o governo de Montevideu, esperava-se uma participação massiva do campo popular. Esta expectativa refletia o contexto do final da década de 1980, marcado pela luta de uma sociedade mobilizada contra a ditadura militar e pelas concepções de esquerda que enfatizavam uma democracia baseada na ação direta dos trabalhadores. Nas palavras de Alvaro Portillo um dirigente da FA, “imaginávamos camiónes com bandeiras vermelhas que chegavam aos Centros Comunitários a participar democraticamente e a processar mudanças” (HARNECKER, 1995, p. 77). Posteriormente, na década de 1990, os dirigentes da FA que implementaram a descentralização realizam uma autocrítica sobre as expectativas de participação. Num material publicitário produzido pela Intendência de Montevideu, no ano 2009, elaborado por parte dos atores que participaram no primeiro projeto da implementação

institucional da DP, consta que a participação mudou qualitativamente nas últimas décadas. A mudança estaria na passagem da quantidade para uma maior qualidade da participação. Nesta nova forma, não é viável que as pessoas participem continuamente de assembleias massivas, pois esse mecanismo provoca um desgaste. Portanto, é necessário buscar formas de consultar os públicos diretamente atingidos pela ação governamental. O novo tipo de participação deve ser vinculado a uma utilidade direta (IMM, 2009).

Analisando o material produzido pela Intendência Municipal de Montevideu (2009), podemos concluir que, no modelo atual, as expectativas da participação vão ser muito menores. A nova forma de participação esperada, particularmente a partir das mudanças introduzidas em 1993, com os CVs, e, em 2005 com o OP, enfatiza a *pluralidade*, a *universalidade* e a necessidade de uma nova cultura democrática. Os promotores da DP defendem a necessidade de consolidar uma participação plural, propondo mudanças nas formas tradicionais de participação político-partidária, isto é, propondo uma nova cultura democrática. Para alcançar esse fim, os partidos deveriam modificar as pautas tradicionais, construídas desde o clientelismo e o autoritarismo técnico-burocrático. Os governantes deveriam realizar um esforço para a criação de um clima de confiança, a fim de construir um diálogo contínuo com a sociedade. Em relação aos partidos políticos, a DP demandaria dois desafios normativos simultâneos: primeiramente, ocupar o espaço de poder que se cria na esfera local e melhorar suas capacidades para responder às exigências atuais da cidadania; em segundo lugar, enfatiza-se a necessidade de os partidos compartilharem esse novo poder político com a sociedade local, promovendo formas de participação cidadã na definição, no seguimento e no controle das políticas públicas.

Portanto, o estímulo à nova forma de democracia implicava uma mudança na forma histórica de fazer política em nível municipal, isto é, implicava a passagem de uma lógica setorial e vertical (tradicional aos partidos políticos e sindicatos) para a uma horizontal e territorial (Associações de Moradores e organizações territoriais). Também significava a passagem de uma lógica político-partidária a uma lógica participativa. A participação desejada devia ser plural e menos partidária. Nossa pesquisa não encontrou esse tipo de participação, como será visto a seguir.

Quando contrapomos a DP ideal aos dados empíricos pesquisados, a primeira conclusão em relação às entrevistas realizadas em duas regiões de Montevidéu é a de que a maioria absoluta dos Conselheiros são militantes de esquerda vinculados ao âmbito sindical e às cooperativas e tem mais de cinquenta anos. Os cidadãos que se relacionam aos problemas territoriais são pessoas de idade avançada, em geral donas de casa. Normalmente, suas trajetórias estão vinculadas a um período dramático da história uruguaia: a ditadura cívico-militar (1973-1985). 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 CVs, mas que essa lógica se *oculta*, pois, “Existem pessoas que tem um modo antigo de fazer política [...] há reuniões por setores políticos dentro do conselho, mas eles dizem que não são políticos partidários” (E1, MONTEVIDÉU).

Nos depoimentos, geralmente, é significada de forma negativa a defesa da esfera político-partidária. Nesse sentido, um aspecto que se reitera em várias falas dos entrevistados é a afirmação de que há uma confusão entre “a militância política partidária e a função social”. Muitos dos Conselheiros fazem uma distinção entre o “social” e o “político”, mas afirmam que os *outros* não fazem tal distinção, portanto, os *outros* são conscientes de que se deve atuar de forma diferenciada como *ator político* e *ator social*. Nos entrevistados mais fortemente relacionados à FA, essa distinção aparece como uma constante acompanhada de uma grande carga normativa. Quando analisamos as entrevistas dos dirigentes da FA, em jornais, percebemos a mesma necessidade de diferenciar o “social” do “político-partidário”. Esta é uma característica dos participantes montevidéanos, pois a necessidade de distinguir essas esferas não aparece nos discursos de nossos entrevistados em Porto Alegre; or exemplo, um dirigente da FA, Carlos Varela, entrevistado, pelo o jornal El País, em setembro do 2013, ressalta que o governo da Intendência de Montevidéu constantemente tem insistido em promover a ideia de que os Conselhos são uma ferramenta de



participação social, a qual não está vinculada a partidos políticos, e que o espaço prioritário é o bairro. Para Varela, é necessário separar a participação social correspondente à esfera do CV e não a confundir com a participação político-partidária de um Comitê de Base (EL PAÍS, 2013).

Esta necessidade de distinguir a esfera de militância político-partidária da esfera de militância social, como visto, aparece na planificação inicial do modelo institucional. Assim, os dirigentes da FA aspiravam promover a participação do maior número de pessoas, pois era comum a percepção, entre eles, de que o militante de esquerda tradicional uruguaio não sabia como abordar os problemas do bairro. Alguns trechos das entrevistas realizadas por Harnecker (1995, p. 85) com dirigentes da FA que participaram dos debates e da construção institucional da DP exemplificam o recorrente esforço de diferenciação da militância política da social: “Não tínhamos experiência na militância social e do bairro. Tínhamos uma experiência distinta”. [...] é muito diferente o relacionamento como militante político com a vizinhança do bairro que o relacionamento como vizinho de bairro com outro vizinho [...] como militantes políticos não conseguimos gerar uma discussão nos lugares correspondentes”. Esta autocrítica vai fazer parte de todo o processo da DP.

Apesar de a grande maioria dos Conselheiros ser vinculado organicamente a partidos de esquerda (hegemonicamente a coalizão FA, e, dentro deles, militantes do PCU), nos últimos anos, foram eleitos Conselheiros ligados aos partidos tradicionais que, de forma muito explícita, justificam sua participação como uma orientação partidária. Eles assumem a participação nos CVs como uma ação explicitamente guiada por uma lógica de adesão partidária, que os militantes da FA não querem assumir. Para Gorritti (2013), funcionário municipal que participou da elaboração da engenharia institucional da DP, a atitude dos partidos tradicionais é mais “honesta”:

A participação política-partidária foi uma característica e incluso tende a aprofundar-se. Por exemplo, o Partido Nacional explicitamente busca a participação de militantes próprios. A FA o faz sem dizê-lo. O PN é *mais honesto*, porque, se por um lado, se afirma que os CV visam a participação social e se participa de forma partidária, (esse fato) é perverter a proposta, isso é gravíssimo. Pois, isso leva que os conselheiros sigam uma lógica partidária e não vicinal (E.15, MONTEVIDÉU).

Se para os militantes de esquerda, a distinção entre o social e o político aparece como *um deve ser*, para os atores dos partidos tradicionais, as instituições participativas são canais e de expressão política partidária, portanto, não estão condicionados por uma normatividade que separa a esfera social da esfera política. A interpretação dos CVs como um lugar explícito de ação partidária é destacada pelo depoimento de um dos poucos militantes dos partidos tradicionais.

Esta esfera da representação sempre foi dominada pela esquerda. A esquerda utiliza o CV como uma maneira de conhecer a realidade local e obter votos. A direita percebeu que era um espaço que se estava cedendo. Assim, a partir de 2011, existiu uma maior participação dos partidos tradicionais nos CV (E9, MONTEVIDÉU).

Esta mesma visão podemos encontrar nos discursos públicos dos Conselheiros ligados aos partidos tradicionais. Numa notícia do jornal O País, publicada em 17 de setembro de 2013, o Conselheiro Andrés Vernengo, vinculado ao Partido Nacional, denuncia uma manobra do governo para ter maioria no Conselho. No discurso de Vernengo, os CVs são significados como instituições para a ação político-partidária. Referindo-se à última eleição para os CVs, no ano 2013, o Conselheiro afirma: “perderam (a FA) a maioria do Conselho de Vizinhança e perderam a Presidência do Conselho, que é o Conselheiro mais votado”. O discurso interpreta os CVs como um espaço que não se diferencia da Câmara de Vereadores, isto é, um local em que os partidos disputam estrategicamente diferentes relações de poder.

Segundo Marta Harnecker (1995), muitos dos atores partidários que formavam o primeiro Governo Departamental de Montevideu afirmavam que não queriam apresentar as IPs como demasiado partidárias, pois entendiam que o projeto devia atingir o maior número de cidadãos possível. Os entrevistados afirmavam que era fundamental que a estrutura do âmbito da vizinhança não ficasse presa a uma dinâmica político-partidária, mas que tivesse um desenvolvimento autônomo dos partidos políticos. Transcorridos 25 anos do projeto, parece que essa expectativa não se cumpriu. Este fenômeno, entre outros, provocou a diminuição de cidadãos que se apresentam como candidatos a Conselheiros.

Um dos problemas destacados pelos entrevistados na presente pesquisa foi que, além da menor postulação de pessoas como candidatos a Conselheiros, existe uma alta desistência, por parte dos eleitos, nos primeiros meses, em média 30%. Para Gorriti (2013), uma das causas dessa problemática encontra-se em que não se conseguiu expor claramente a função do CV. Existe uma diferença entre o que se projeta, por parte dos candidatos, e o que efetivamente acontece. Esse fato revela uma falta de conhecimento em relação aos objetivos do CV, e levou a que muitos militantes desistissem, por não ver realizadas suas expectativas. Os que continuam participando são pessoas mais velhas e com mais tempo disponível, em muitos casos, militantes retirados da vida sindical e que encontraram nos CVs uma nova forma de participação.

### 3.7.1 Aspirações dos militantes individuais a carreiras políticas

A influência de diferentes sistemas políticos nas formas de participação manifesta-se, também, no nível das aspirações dos militantes individuais a carreiras políticas. Estudos comparativos sobre as carreiras dos profissionais da política no Brasil, no Uruguai e no Chile demonstram que os vínculos mais duráveis dos candidatos aos partidos pertencem à esquerda. Partidos de esquerda apresentariam composição social mais pluralista, bem como vínculos partidários mais duráveis e prévios ao ingresso na carreira política. Em contraste, partidos mais tradicionais recrutam seus candidatos baseados em capital eleitoral pessoal e carreiras construídas previamente e fora das organizações partidárias (MARENCO; SERNA, 2007). Nos partidos mais institucionalizados, o ingresso na organização ocorre dos níveis mais baixos da hierarquia partidária, e que perpassa um longo aprendizado até os postos de comando. Nos partidos menos institucionalizados, o ingresso geralmente ocorre nos níveis mais altos da hierarquia, a partir da conversão de capitais de outras esferas na esfera política (MADEIRA, 2002 apud FERREIRA, 2012). Esta diferença faz com que o recrutamento dos candidatos seja diferente de acordo com o grau de institucionalização partidária. No caso do PT, que, como observamos anteriormente, tem características de partido institucionalizado, as chances de um *outsider* preencher fileiras no partido são bem menores (MARQUES, 2007).

No Uruguai, os vínculos de fidelidade, tanto por parte do candidato ao partido, como dos eleitores, estendem-se aos partidos conservadores. Em pesquisas sobre as trajetórias políticas dos senadores uruguaios, constatou-se que, do momento em que o indivíduo ingressa na estrutura partidária até ocupar seu primeiro cargo público, transcorrem, em média, nove anos; portanto, são necessários vários anos de atividade partidária até alcançar o primeiro cargo público. Os políticos têm fortes raízes no partido, o qual leva a um processo longo de carreira político-partidária (BOTTINELLI, 2008).

Essa diferença se manifestou nos depoimentos dos entrevistados. Entre os Conselheiros montevidéanos, a possibilidade de serem candidatos estava condicionada aos interesses do partido. Perante a pergunta: “no futuro, pretendem candidatar-se a um cargo político?”, eles majoritariamente respondiam de forma negativa; entretanto, muitos afirmavam que, para ser candidato, era necessária uma carreira dentro do partido e, além disso, estar vinculado a um setor interno do partido.

Para ser candidata é necessário o apoio do partido, eu não tenho esse apoio [...]. É necessário pertencer a um setor e depois é necessário negociar. O setor que tem mais votos é que vai designar candidatos (incluindo cargos de confiança). Para ser candidato é necessário fazer carreira num setor (E5, MONTEVIDÉU).

Dessa forma, a especulação por uma carreira política não parece ser a principal motivação para participar nos CVs. No entanto, umas das críticas que aparece nas entrevistas referem-se ao problema das afinidades dos Conselheiros com o governo. Alguns entrevistados afirmaram que muitos Conselheiros, em sua condição de militantes partidários da FA, não atuariam no Conselho de forma autônoma na defesa dos interesses dos moradores.

Hoje os CVs têm esse problema, não tem clareza sobre a posição de defesa dos moradores. Perante os problemas dos bairros, os CVs não se manifestam publicamente. A gente transformou ferramentas sociais em aliados do aparelho oficial. No discurso do governo, o CV é muito importante, no projeto de democracia participativa. Mas, de fato, o CV nunca conseguiu resolver nada [...] O CV atual (CCZ3) é oficialista, incapaz de criticar (E8, MONTEVIDÉU).

Esta possibilidade também foi destacada pelos Conselheiros, entrevistados numa pesquisa coordenada pela Defensoria do Vizinho, instituição pertencente ao Departamento de Montevideu. Nesse estudo, analisaram-se as possíveis causas do declínio na participação no CV. Um dos fatores apontado como limitador da participação diz respeito às afinidades dos Conselheiros com o governo. Nesse sentido, destaca-se que a institucionalização da DP potencializa a desmobilização das organizações, pois consolidou-se uma oferta local de respostas públicas a temas e problemas da zona que anteriormente requeriam uma importante mobilização de atores sociais. Por outro lado, com o transcurso dos períodos de governo da FA e o conseqüente movimento dos cargos públicos (Executivo e Legislativo), departamentais e locais, existe a interpretação de que os Conselhos funcionaram como uma porta de entrada que muitos tem sido utilizada para ascender na carreira política ou que o próprio partido de governo utilizou como mecanismo de surgimento de candidatos. A avaliação dessas características sobre o impacto do funcionamento do Conselho encontra-se dividida. Para alguns entrevistados, o fato de os Conselhos serem utilizados como plataforma de projeção política tem sido positivo, pois tem contribuído para que o aparelho de governo incorpore personalidades no cargo de decisão, com características de maior propensão a captar e compreender as demandas, as necessidades e os tempos dos vizinhos (FERLA et al., 2012). Este tipo de resposta não aparece em nossa pesquisa, mas podemos interpretá-la como uma forma de legitimação de atores políticos partidários explúidos de uma máquina partidária fechada, que valoriza as carreiras dentro do partido, produto de um sistema político institucionalizado que hierarquiza o partido sobre o indivíduo.

No entanto, outros entrevistados por Ferla et al. (2012) apontam que o espaço do Conselho é desvalorizado ao se considerá-lo como uma instância de passagem que contribui para a partidarização das discussões, na qual, em muitos casos, os interesses da região e dos vizinhos são esquecidos, predominando o interesse político-partidário (FERLA et al., 2012).

### 3.7.2 Expectativas dos cidadãos e ação dos Conselhos de Vizinhança

Dados coletados pela Intendência Municipal de Montevideu afirmam que a taxa de abandono dos Conselheiros nos CCZs variou de 7% até 74%. Na eleição para os CVs, em 2011, apresentaram-se 987 candidatos a Conselheiros, número próximo ao da eleição de 2008. Entretanto, comparado às eleições anteriores, percebe-se que existe uma notória queda de aspirantes ao cargo de Conselheiro. Com efeito, na eleição de 2004, apresentaram-se 2.059 candidatos para concorrer a 600 vagas. Também muitos dos Conselheiros eleitos não assumem o cargo, fazendo com que ingressem outros, com baixos níveis de votação.

Como vimos anteriormente, para ser candidato do CV, é necessário representar uma organização social territorial ou apresentar-se como candidato com o aval de dez assinaturas de moradores da região. Nas últimas eleições, houve um aumento desta última forma de ingresso, fato que pode refletir menores vínculos associativos. Em função da diminuição da quantidade de candidatos, em setembro de 2011, a Junta Departamental aprovou a redução, para alguns CCZs, do número mínimo de Conselheiros estabelecido para o funcionamento do CV, que passou de 25 a 15.

Goldfrank (2002) observa que as pessoas estão participando menos, devido ao processo introduzido em 1993 ter dado, aos Conselheiros eleitos e aos cidadãos comuns, poucas razões para participar. O processo não oferece um instrumento convidativo e potente para a participação cidadã, em grande parte porque existem várias camadas de representação. Não é convidativo porque muitas das reuniões ocorrem com portas fechadas ao público em geral. Não é potente porque os cidadãos não têm o poder de influenciar diretamente as questões mais importantes do orçamento; a Prefeitura mantém o controle sobre as questões críticas. Nossas entrevistas reforçam muitas dessas observações. Por exemplo, as discussões dentro dos CVs, para muitos de nossos entrevistados, são desestimulantes, pois muitos dos temas discutidos já foram decididos em outras instâncias. “Nós queremos ter um maior poder de decisão, mais que só assessoramento”. “É necessário buscar mecanismos para estimular e hierarquizar o CV” (SONIA, 2013). Muitas dessas críticas provêm de Conselheiros com uma longa trajetória dentro da FA, portanto não são críticas pautadas por lógicas de oposição partidária.

Outros exemplos destacam o pouco poder de influência do Conselho, que provoca uma redução no interesse na participação.

Às vezes não há tempo para o debate, chegam os temas prontos. Por exemplo, o novo regulamento dos CVs, vai ser decidido por uma comissão com poucas pessoas. Os temas ficam pautados pela IMM. No tema de obras, o CV é funcional ao que formula a IMM. Participam poucas pessoas (E3, MONTEVIDÉU)

No meu entender, é todo o contrário de participação. A cooptação de poder, a cooptação de informação, impedem que os vizinhos e Conselheiros participem [...] isso se traduz no fato de que muitos CVs estão funcionando com menos do 50% dos Conselheiros que foram eleitos (E1, MONTEVIDÉU).

Outro aspecto destacado como problemático no funcionamento do Conselho refere-se ao pouco conhecimento dos moradores dos bairros sobre as funções e o papel dos CVs. Os cidadãos e também muitos Conselheiros eleitos estão pouco informados sobre qual é o papel do Conselheiro. Existe uma distância entre os objetivos esperados pela população e a ação legal estabelecida para o CV, isso é, a ação real. Segundo Ferla et al. (2012), os vizinhos não compreenderam os objetivos e as funções do Conselho, isto é, *assessoramento, proposta e controle*. De acordo com os dados apresentados pelas autoras, os vizinhos não compreenderam que os Conselheiros não intervêm na gestão e na decisão direta sobre os recursos. Os integrantes do CV – muitas vezes, identificados como integrantes da administração municipal – recebem demandas (transporte, iluminação, saneamento, manutenção dos parques, moradia), as respostas são identificadas, pelos vizinhos, como respostas da Administração Municipal, portanto, este tipo de interpretação influenciou negativamente na relação dos CVs com a sociedade. Em definitivo, a gestão municipal é identificada com o CV. Também, existe uma relação problemática com alguns diretores da prefeitura (falta de resposta, demora, não consideração do Conselho para as decisões) que repercute na relação entre Conselheiros e vizinhos, pois demandam daqueles informação de que eles não dispõem, pedem contas por compromissos que os diretores têm assumidos e não cumprem. Estas distorções na imagem e nas funções do CVs provocam dificuldades para que os vizinhos visualizem o Conselho como um referente importante. Em contrapartida, os Conselheiros, consideram que, quando se lhes permite incidir nas decisões, é possível ter em conta os reclamos dos vizinhos e, dessa forma, gerar confiança na instituição. Uma das entrevistas que realizamos sintetiza essa problemática:

Os moradores reclamam dos Conselheiros como se eles tivessem soluções. Desta forma, existe uma confusão nas funções que tem o CV. Nós não somos gestores. Essa confusão provoca problemas nos CVs. Muitos conselheiros se candidatam para ver como funciona, mas desistem (E10, MONTEVIDÉU).

### **3.7.3 O sindicalismo como escola**

O que aparece exposto nos depoimentos é a constatação de que o movimento sindical se constituiu como a grande escola de participação para milhares de trabalhadores que posteriormente reproduziram em seu bairro a experiência do movimento. A tradição sindical uruguaia caracterizou-se como um movimento político, além das reivindicações salariais imediatas dos trabalhadores. Como ator político, o movimento sindical transbordou os limites de influência da sociedade civil para incorporar-se ao sistema político e alcançar um papel relevante no âmbito nacional (FILGUEIRA, 1985). As pesquisas demonstram que todos os dirigentes da central sindical pertencem a partidos políticos de esquerda (DOGLIO, SENATORE; YAFFE, 2004).

A partir das entrevistas e de fontes secundárias, observamos a importância do papel dos sindicatos como agentes da socialização política. Diferentes pesquisas constataam que existe uma “interconexão da direção” entre a presença de militantes partidários de esquerda na direção do movimento sindical e a de militantes sindicais na direção da esquerda. A maioria dos Conselheiros que participa em Montevideu transitam entre sindicatos e partidos. Constatamos, nos depoimentos, que o movimento sindical se constituiu como a grande escola de participação, assim, o sindicalismo e a esquerda impuseram vocabulário e premissas ideológicas para uma grande porcentagem dos Conselheiros participantes da DP. A hegemonia deste tipo de perfil partidário é identificada como uma das causas do fenômeno da diminuição da participação – tanto no número de pessoas que concorre a escolher candidatos ao CV, como no número de candidatos dispostos a participar.



Apesar de o movimento sindical não ter sido convocado a participar, a grande maioria de nossos entrevistados Conselheiros de Vizinhaça afirma ter uma importante trajetória dentro de diversos sindicatos. A hegemonia dos Conselheiros vinculados ao sindicalismo contrasta com a pouca tradição do movimento sindical na participação de demandas urbanas. Com efeito, a tradição política do movimento sindical uruguaio excluía a questão urbana dentro da plataforma de lutas. Ao analisar a militância política nas novas arenas participativas, entrevistas realizadas por Marta Harnecker (1995) revelam que grande parte dos militantes não sabia como tratar os problemas do bairro. As pessoas que provêm de uma militância mais político-partidária não estão inseridas nas questões locais.

A pouca expressão do movimento sindical e das organizações de esquerda nos vínculos territoriais urbanos foi compensada pela ampla rede de organização territorial expressa nos Comitês de Base da FA. Essas organizações formam a grande rede de militância frenteamplista vinculadas ao território. Apesar de, nos últimos anos, muitos desses locais terem sido fechados e de ter diminuído o número de militantes, atualmente existem mais de 74 Comitês de Base na cidade de Montevideu. Nossas entrevistas revelaram que a maioria dos Conselheiros dos CCZs 3 e 17 participa ou já participou de atividades nos Comitês. Essa participação é um indicador dos vínculos orgânicos com a FA.

Perante essa realidade, os desenhadores institucionais da DP, no início do governo de Montevideu, cogitaram vincular os Comitês de Base ao mecanismo da participação. A FA visou estimular a participação no começo da primeira administração, visando não reproduzir as velhas formas de cooptação do sistema político-partidária em relação aos atores da sociedade civil. A modo de exemplo, William Masdeu, atual Diretor do Departamento de Descentralização da Intendência de Montevideu, afirma que o projeto devia respeitar a autonomia da sociedade civil e seu pluralismo (HARNECKER, 1995). Os dilemas surgiam em relação a quem deveria impulsionar a participação: o governo ou a FA? Nesse contexto, no debate interno da FA, foi cogitada a possibilidade de que os Comitês de Base fossem protagonistas na DP. Esta possibilidade foi descartada, devido, entre outros motivos, à diminuição da militância nessas organizações. Paralelamente ao êxito eleitoral, ocorreu uma crescente apatia da base militante. Apesar da importância que se dá à organização interna, no discurso das lideranças, da FA, a participação nos Comitês de Base tem

diminuído continuamente nos últimos anos (CASEN; RAVECCA, 2008). Assim, ao analisar a realidade dos Comitês e a militância no começo da década de 1990, os entrevistados por Harnecker (1995, p. 30) observam que a participação tinha decaído fortemente, portanto, os Comitês de Base não teriam a “força necessária para empreender esse desafio”. Esse fenômeno tem como contexto uma crise dos paradigmas de esquerdas, na qual a FA ganha as eleições, quando a metade da coalizão estava vinculada à hegemonia do PCU.

### **3.8 Desenho institucional: a opção pelas Associações de Moradores**

A proposta de participação da DP estabeleceu que as organizações de base territorial, em particular as Associações de Moradores, fossem os interlocutores privilegiados das novas instituições, embora sem descartar as organizações de perfil setorial, fundamentalmente as que residiam no bairro, como era o exemplo das cooperativas de moradia. No entanto, vários Vereadores foram críticos à incorporação de cooperativas de moradores, pois elas estariam “fechadas em si mesmas”.

William Masdeu, um dos principais atores do Governo Municipal participantes da construção institucional da DP, afirma que um dos mais relevantes valores que impulsionaram a DP foram o respeito pela autonomia da sociedade civil e a defesa do pluralismo (HARNECKER, 1995). Entretanto, é questionável se as organizações priorizadas para funcionar como representantes da sociedade civil têm as condições requeridas para alcançar essa autonomia. A pesquisa de Midaglia (1992) sobre as Associações de Moradores montevideanas revela a dependência dessas organizações ao sistema político, portanto, relativizam a esperada autonomia destas perante o Estado e os partidos políticos.

Os atores que desenharam o projeto da DP realizaram uma avaliação prévia das associações coletivas priorizadas, ou seja, as Associações de Moradores. O diagnóstico revelou que essas organizações eram frágeis e que suas reivindicações eram pontuais e, em muitas ocasiões, não envolviam o bairro em seu conjunto. As organizações sociais também careciam de pautas relativamente democráticas de

funcionamento, sendo um indicador de essa situação o tipo de autoridade que as representava, isto é, líderes ou caudilhos de bairro (MIDAGLIA, 1992).

Muitas das organizações foram criadas como resultado de políticas governamentais, ou seja, em grande parte, são produto do Estado e não da ação de atores da sociedade civil. A título de exemplo, nos primeiros anos de governo democrático, em 1985, na cidade de Montevidéu, governada por uma administração do Partido Colorado, ocorreu um novo impulso de criação de Associações de Moradores. Foi nesse contexto que se verificou a estreita relação entre o Governo Municipal e a formação de Comissões de Vizinhança. Isso foi constatado na pesquisa realizada, em 1988, pelo Centro de Investigações de Estudos do Uruguai (CIESU). Na investigação, foi realizado o primeiro censo de Comissões de Bairro de Montevidéu, em que foram contabilizadas 803 organizações, das quais funcionavam efetivamente 436. Três anos depois, realizou-se o segundo levantamento, que contabilizou 371 organizações que funcionavam efetivamente. Mais da metade do universo foi constituído por organizações de recente formação: 26% do total das comissões tinha sido fundada em 1985, ano de início da administração municipal por parte do Partido Colorado; e 22% das comissões constituiu-se no momento em que a FA assume. Esse fato reforça a hipótese de que a proposta da DP pode ter incentivado a criação de novas comissões. Também parece existir um ciclo de surgimento de comissões perante as expectativas geradas pelo ingresso de uma nova administração.

Para Bruera (1992), as Associações de Moradores funcionam, em muitos casos, como instrumentos clientelísticos. Tradicionalmente, as organizações de bairro apresentavam demandas aos Governos Municipais por meio da burocracia centralizada da Intendência Municipal de Montevidéu. Com a implantação da DP, ocorreu uma diminuição desses mecanismos, que geralmente estavam baseados em relações pessoais e clientelísticas. Por exemplo, quando se estava desenhando o primeiro modelo da DP, em 1989, 43% das comissões admitiu haver recorrido a “conhecidos” para resolver problemas. Também os Vereadores continuam tendo um papel importante na mediação destas demandas, apesar de ter havido uma diminuição dessa atividade. Em 1988, 53% das comissões tinha recorrido a um Vereador para solicitar algum serviço, porcentagem que, no ano de 1992, diminuiu para 49% (BRUERA, 1992). Quanto a este aspecto, é importante destacarmos que o papel do Legislador Municipal, tradicionalmente, esteve relacionado à atenção aos

problemas territoriais. Geralmente, os Vereadores assistiam os diferentes bairros montevidianos, relacionavam-se com organizações de vizinhos, ouviam suas demandas e, em diversas ocasiões, gerenciavam-nas. Nessas relações, a Junta Departamental era a instituição significativa de referência dos vizinhos. A institucionalização dos CCZs e a presença do Coordenador Comunal no território tendeu a modificar, de alguma forma, a função que historicamente cumpria o conjunto de legisladores comunais. Em entrevistas concedidas a Midaglia (1992), representantes políticos municipais afirmam que o papel da Junta Departamental foi substancialmente modificado a partir do processo de DP. As modificações foram avaliadas como positivas.

A pesquisa de Bruera (1992) também descreveu as relações de afinidade partidárias entre os membros destas Associações de Moradores: 23% dos entrevistados, número relativamente pequeno, respondeu que existia afinidade das organizações de bairro com os partidos políticos; a maioria, 74%, afirmou que não existia afinidade. Entre os que responderam que existia afinidade, a maior parte de seus integrantes identificava-se com a FA (88%), seguidos de longe pelos que se identificavam com o Partido Colorado (6%) e com o Partido Nacional (2%) (BRUERA, 1992). Também a pesquisa indagou, aos membros das organizações, sobre a função que *devem* cumprir as Associações de Moradores, de acordo com a perspectiva dos membros.

**Tabela 9 - Percepção sobre as funções das Comissões de Moradia %**

Representar os vizinhos perante os organismos públicos	17%
Gerenciar as demandas que tem o bairro	23%
Impulsionar e concretizar iniciativas dos vizinhos	40%
Cogovernar com o município de sua região	16%
Outras	4%
Total	100

**Fonte:** Bruera (1992).

A pesquisa revela que, no contexto da implementação da DP, somente 16% considera que a função das associações é cogovernar, ou seja, para a maioria das associações, seu papel é divergente do proposto pela Intendência (BRUERA, 1992). Para a autora, as Associações de Moradores estão caracterizadas por articulações com atores políticos em nível local, isto é, vereadores e burocracia pública. Conseqüentemente, as Associações de Moradores não ficaram separadas do sistema político, particularmente de uma matriz política tradicional, articulada em função de um sistema de clientelismo político, com amplas ramificações na estrutura socioeconômica (clubes políticos e de bairros e lideranças locais).

Com o governo da FA, em Montevidéu, uma parte de suas bases militantes incorporou-se às associações de vizinhos. Esta nova forma de inserção é identificada como um elemento que contribuiu para a confusão entre militância social e política. Para muitos dos entrevistados por Midaglia (1992), esses problemas derivam da ausência de uma orientação política, que levou a confundir a politização das questões do bairro com a sua partidarização. A partir dessa crítica, tratou-se de corrigir a orientação, no sentido de que as lógicas partidárias dos participantes apareceram como uma característica individual, não vinculada a uma lógica de ação coletiva. Nesse contexto, ocultava-se a identidade política. Para outros entrevistados, essa situação foi um tema de preocupação permanente, no qual se identificaram diversos níveis de confusão. Entre eles, destaca-se o papel assumido, em âmbito regional, pelas estruturas partidárias intermediárias, em particular os Comitês de Base e as Coordenadorias da Coalizão da FA. Essas organizações sobrepuseram o papel político-partidário à proposta municipal de governar a cidade. Tal fato, na prática, traduziu-se em desarticulações de diversas índoles e entre o governo local e suas bases militantes, assim como também em altos graus de incompreensão sobre recursos disponíveis e linhas de trabalho impulsionadas pelas autoridades municipais (BRUERA, 1992).

Atualmente as associações territoriais não cumprem o papel esperado nos anos 1990, pois a participação dos Conselheiros é majoritariamente individual. Das duas modalidades possíveis de participação no CV, isto é, mediante o apoio de uma organização social ou a assinatura de dez pessoas residentes no bairro, existe um

predomínio da segunda forma. Entre os entrevistados por Ferla et al. (2012), parece consensual a ideia de que os mecanismos de candidaturas atreladas à assinatura de dez vizinhos incidem negativamente no desempenho do Conselho, já que a maioria compreende que a melhor integração é aquela que está respaldada pelas organizações sociais locais. O argumento baseia-se na ideia de que se obtêm melhores resultados na atuação do Conselho quando os Conselheiros representam uma organização, pois as organizações defendem interesses mais amplos e duráveis.

Em nossa pesquisa, a maioria dos entrevistados disse participar ou ter participado de Associações de Moradores ou comissões de bairro; entretanto, esta participação é muito difusa, pois os Conselheiros afirmam que raramente participaram de reuniões de Comissões de Bairro. Em uma pesquisa realizada pela assistente social do CCZ 3, foi constatado que 58% dos Conselheiros participaram de alguma organização de caráter social; entretanto, somente 11% dos atuais Conselheiros foram apresentados por uma organização de bairro, a maioria apresentou sua candidatura mediante o procedimento de colheita de assinaturas individuais. Portanto, apesar de existirem vínculos dos Conselheiros com as organizações de bairro, esses vínculos não geram uma participação que incorpore as associações e comissões como interlocutoras e agente de demandas. Alguns conselhos têm implementado estratégias pontuais para relacionar-se com organizações sociais e vizinhos, mas não é uma prática comum. Todavia, alguns CVs relacionam-se fluidamente com a sociedade civil por meio de algumas comissões temáticas. Nesses casos, a vinculação do CV com a sociedade civil ocorre principalmente por estratégias individuais dos Conselheiros. Por exemplo, muitos de nossos entrevistados afirmaram que participavam, de forma assídua, das Comissões Temáticas (particularmente da Mulher ou da Cultura), e que participavam, de forma ativa, de diversas organizações. Em todos os casos, as análises mostram que os CVs orientam parte de seu trabalho apenas para a gestão interna, em detrimento do trabalho de interlocução com vizinhos e organizações sociais (FERLA et al., 2012).

### 3.9 Sínteses do capítulo

Podemos concluir este capítulo destacando que a influência do sistema político nas formas de participação ocorreu em diversos níveis. Em primeiro lugar, na gênese institucional. O modelo inicial de participação foi projetado exclusivamente por uma organização política que possui fortes vínculos com o movimento sindical. Esse projeto inicial não foi gerado por demandas de participação 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.

Em segundo lugar, os partidos tradicionais uruguaios 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 político-partidária, no caso, as Juntas Locais. No novo modelo, surgido em 1993, foram criados os CVs. 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, muitos temas marginalizados da esfera político-partidária. No entanto, os CVs 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 das novas IPs desse período.

As mudanças ocorridas a partir de 2010 com a criação das Alcaldías não alteraram a função consultiva dos CVs, 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 CVs e se postulavam como candidatas. A partir de 2005, a participação decresce, particularmente dos postulantes a Conselheiro.

Concluimos que essa participação inicial dependia principalmente do entusiasmo da militância de agentes de esquerda. Como vimos, identificar-se com a FA aumentava a chances de participação individual nas IPs (RIBEIRO; BORBA, 2010). O descenso da participação explica-se, em parte, pela perda de motivação para participar de agentes de esquerda e pela limitação das IPS em incorporar setores da sociedade civil sem vínculos partidários.

As entrevistas revelaram a hegemonia da participação de militantes de esquerda vinculados à FA e ao movimento sindical, num país de forte identidade partidária. Assim, o predomínio desse tipo de participação trouxe limitações à participação mais plural no processo desencadeado em Montevideu.



## **CAPÍTULO 4**

### **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE**

Neste capítulo, descrevemos a gênese do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, tendo como centro analítico as inter-relações das esferas político-partidárias com as organizações da sociedade civil. Nesse aspecto, questionamos a supervalorização do papel da sociedade civil como um ator autônomo e homogêneo na participação da elaboração do orçamento municipal, pois os atores da sociedade civil e da sociedade política caracterizam-se pela interpenetração: as fronteiras entre partidos e movimentos apresentam relativa diluição no contexto da emergência do OP porto-alegrense.

Num segundo momento, analisamos as entrevistas realizadas com os Delegados do OP, por meio das quais constatamos que, no Brasil, as pessoas participam majoritariamente nas campanhas eleitorais sem identidades partidárias. Dessa forma, os vínculos com os partidos são menos orgânicos (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.

#### **4.1 Estrutura institucional do Orçamento Participativo de Porto Alegre**

Gugliano (2004), depois de realizar um estudo comparativo entre as experiências participativas das cidades de Montevideú e Porto Alegre, concluiu que o OP desta possibilita maior democratização orçamentária e um aprofundamento da cidadania. No caso de Montevideú, enfatizou a descentralização e o estímulo à

participação dos cidadãos na rotina cotidiana da administração da cidade e não propriamente sua inserção na discussão do orçamento público. As questões ligadas ao orçamento vão ser introduzidas em 2006, com a Fonte 2 de recursos. No caso brasileiro, optou-se por estimular inicialmente um processo de participação da população na gestão financeira da cidade. No caso uruguaio, o primeiro objetivo foi o de descentralizar os serviços para depois descentralizar o orçamento. Essas diferenças ficam explícitas nas trajetórias das experiências quanto às suas respectivas estruturas ou desenhos institucionais da participação. Em Porto Alegre, predominou uma estrutura baseada em assembleias (GUGLIANO, 2004). A cidade foi dividida em 16 regiões. Anualmente são realizadas assembleias em cada uma das 17 regiões e das 6 Plenárias Temáticas (Saúde e Assistência Social, Educação, Esporte e Lazer, Tributação, Circulação e Transporte). As assembleias são abertas a todos os cidadãos com idade a partir dos 16 anos, quando já tem o direito a votar e ser votado. A comunidade também elege parte dos Delegados que irão representá-la no Fórum de Delegados. Esta fórmula de representação cria incentivos para a mobilização – o número de Delegados alocados para cada região cresce em função marginal decrescente (FUNG, 2004). Os Delegados podem ser eleitos ou indicados (pelas organizações sociais e/ou comunidade de determinado bairro) no momento posterior às Assembleias. 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 na aplicação de critérios objetivos, impessoais e universais, decididos todos os anos pelos representantes do Conselho do Orçamento Participativo (COP) e pelo Executivo (FEDOZZI; MARTINS, 2013).

No processo de consolidação do COP, houve uma polêmica em relação aos mecanismos de tomadas de decisões desta instância. O projeto original de regulamentação do OP previa um compartilhamento do poder que resguardava as competências constitucionais do Prefeito. Nele foi estabelecido um mecanismo formal de mediação entre democracia participativa e democracia representativa. Assim, o poder decisório do Conselho estaria assentado num processo de cogestão, obrigando os governantes a compartilharem o poder decisório, sem, no entanto, perderem sua legitimidade como produto da representação eleitoral (FEDOZZI, 2000).

O funcionamento do OP exige a complementariedade ente as formas clássicas da democracia representativa (Executivo e Legislativo) e a participação da sociedade civil, a qual também conta com formas de representação que ocorrem por meio da eleição de Conselheiros e Delegados. A forma de participação direta é bastante ampla comparada à realidade da Descentralização Participativa (DP) de Montevideú. Nas assembleias abertas, são aprovadas as prioridades orçamentárias e eleitos

#### **4.2 Gênese do Orçamento Participativo**

Diferentemente de Montevideú, o processo participativo na gestão municipal de Porto Alegre não se iniciou com a criação do OP em 1989. A institucionalização da participação cidadã na esfera municipal ocorreu por um processo de tensão e confronto com as experiências anteriores, num contexto de disputa entre projetos políticos (FEDOZZI, 2000).

Em Porto Alegre, a defesa da participação já aparecia na administração política que governou a cidade antes da assunção da Frente Popular. Com efeito, o governo Collares, do Partido Democrata Trabalhista (PDT), eleito para a gestão de 1985 a 1988, tinha um discurso de reivindicação da democracia direta e criticava a democracia representativa. No projeto instituído pelo governo de Alceu Collares – primeiro governo eleito após a volta das eleições diretas para as capitais, entre 1985 e 1988 – o governo tentou instituir uma reformulação dos Conselhos Municipais da administração pública, fundidos no conceito de Conselhos Populares. O fracasso de instituir um sistema de participação no Governo Municipal por intermédio da lei dos Conselhos trouxe frustração para os movimentos populares das vilas. Essa proposta foi tida como populista; os processos participativos partiram de leis, apresentadas pelo Executivo e pelo Legislativo (BAIEARLE, 1992). Este contexto era totalmente diferente do da cidade de Montevideú, onde o partido que governou a cidade, isto é, o Partido Colorado, representava os setores mais conservadores da sociedade e as instituições representativas mais tradicionais da política uruguaia.

Para Fedozzi (2000), a gênese histórica do OP remonta à década de 1970, quando surgiram, na esfera pública local de Porto Alegre, novos atores populares,

organizados principalmente em torno da luta pela posse da terra, pela extensão dos equipamentos urbanos e dos serviços públicos básicos nas vilas periféricas da cidade. A ação discursiva dos novos atores populares estava calcada na noção de direitos, no direito a ter direitos.

As inúmeras mobilizações, realizadas no período de 1979 a 1984, engendraram práticas de integração intervilas, por meio das quais Associações de Moradores e outras associações voluntárias passaram a unir-se em associações mais amplas. Dois marcos deste processo foram a retomada e a democratização da Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros (FRACAB), em 1977, e a construção da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), em 1983. Esse novo contexto foi marcado pelo surgimento de atores populares insubmissos e pelo fracasso de um sistema de participação popular através da Lei dos Conselhos Populares.

Assim, o OP emerge como uma síntese de trajetórias diversas. Entre elas, destacam-se, por um lado, as reivindicações dos atores sociais que reformularam suas concepções e práticas a respeito da relação Estado/sociedade (FEDOZZI, 2000). Por exemplo, a UAMPA, desde 1986, propunha a participação da população nas regiões de Porto Alegre.

### **4.3 Contexto político partidário na gênese do Orçamento Participativo**

Ao compararmos os sistemas político-partidários estudados, percebemos que umas das diferenças mais marcantes se encontra na constatare dissolução e criação de partidos que caracteriza a história política do Brasil. O Rio Grande do Sul não se diferencia desta característica. Entretanto, Baierle (1992) e Avritzer (2006) encontram no, estado gaúcho, certas particularidades. Para o primeiro autor, a diferença de outros estados brasileiros – onde, desde o período oligárquico, existe a tendência de controle de apenas um grupo – o Rio Grande do Sul caracterizou-se, após 1945, por ter uma similaridade com o bipartidarismo uruguaio, com fortes disputas entre as facções rivais e uma alternância no poder dos partidos em competição (Partidos Social Democrático, PSD/Partido Trabalhista Brasileiro, PTB).

Este modelo vai ser suspenso nos primeiros anos da ditadura militar, mas posteriormente estabelecido em 1974, com o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) representando o velho trabalhismo, e a Aliança Renovadora Nacional (Arena) representando o PSD e União Democrática Nacional. Na década de 1980, esta situação vai mudar com a ocorrência de uma certa indiferenciação entre os partidos tradicionais do jogo político. Nesse contexto, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) tentou representar a alternativa política de oposição, mas, ao se aliar, em nível nacional, com o Partido da Frente Liberal (PFL), e ao garantir a transição conservadora do regime autoritário, esse partido, assim como o PDT, paulatinamente se descredenciou das alternativas populares. Com a ascensão do PT, sobretudo a partir da conquista da prefeitura de Porto Alegre, pela primeira vez, um partido que se diz socialista assume o governo da capital gaúcha em aliança com os comunistas do Partido Comunista Brasileiro (PCB), Frente Popular. O PT consolida-se como uma alternativa política popular, surgindo, no final de 1970, como um projeto de organização e construção orgânicas dos setores subalternos. O discurso do PT, na década 1980, enfatizava as rupturas das estruturas de representação de interesses para criar a autonomia política dos trabalhadores.

A conjuntura política estadual e federal caracterizou-se pelo descrédito das forças do centro político, que hegemonizavam, na Aliança Democrática (PMDB, PFL), o processo de transição à democracia. A situação nacional mostrava o fracasso do governo em solucionar alguns dos graves problemas sociais. Assim, a crise do trabalhismo em Porto Alegre somada ao não cumprimento das expectativas geradas na redemocratização, na esfera nacional e estadual, propiciou a ascensão da Frente Popular na capital gaúcha (BAIERLE, 1992).

Nesse contexto político, Avritzer (2006) destaca a particularidade de Porto Alegre em relação a outras capitais brasileiras. Na capital gaúcha, haveria maior presença de uma tradição de esquerda, pois, entre 1946 e 1964, o PTB alcançou uma importante hegemonia nessa cidade. Essa característica fez com que a conjuntura política de Porto Alegre fosse diferente das de outras cidades no momento imediatamente posterior à democratização em 1985. Enquanto que, em todas as principais cidades do Sul e Sudeste, houve um embate entre partidos de direita e partidos de esquerda; em Porto Alegre, houve uma disputa no interior da própria esquerda, com o PDT ganhando a primeira eleição posterior à democratização em 1986, e a Frente Popular ganhando a eleição seguinte.

Em 1988, nas 36 prefeituras governadas pelo PT, ocorreram debates em relação à democracia. Não existiam propostas concretas, mas a convicção de que os governos petistas deveriam se diferenciar promovendo a participação. Nesse cenário, os Conselhos Populares apareciam como a fórmula mais apropriada para sintetizar o ideário participacionista do PT. Essa concepção envolvia o ideal de democracia direta centrada no paradigma marxista-leninista e trotskysta de duplo poder, baseada na experiência dos soviets. Entretanto, dentro do partido, as opiniões dividiam-se entre aqueles que entendiam que os governos tinham o papel de organizar os conselhos em conjunto com os movimentos sociais e aqueles que não aprovavam qualquer iniciativa estatal que pudesse tutelar os movimentos. Durante o processo eleitoral de 1988, o discurso democratizante da Frente Popular percebia os Conselhos Populares como a melhor forma para a gestão da cidade. A participação popular no orçamento da cidade era entendida como estratégia de criação e fortalecimento dos Conselhos Populares. Assim como o PDT o fizera, em 1985, a Frente Popular – embora com uma ideia diferente, baseada no conceito de dualidade de poderes – ganhou as eleições de 1988, prometendo governar por Conselhos Populares, concebidos como as principais instâncias do processo decisório do município. Essa concepção expressava a opinião de grande parte dos militantes que atuava nos movimentos comunitários (FEDOZZI, 2000). Essa ideia mostrou-se irreal e foi progressivamente superada em favor da democratização do Estado e da necessidade de publicizá-lo mediante o fortalecimento da cidadania ativa (FEDOZZI; MARTINS, 2012).

As propostas de participação conseguiram efetivar-se devido à situação política partidária que se expressava na correlação de forças na Câmara de Vereadores. O primeiro governo da Administração Popular esteve – diferentemente da primeira administração da FA na cidade de Montevideu – pautado pelo contexto político partidário que possibilitava ao Executivo compor uma maioria relativamente ampla. Dos 33 Vereadores que compunham a Câmara de Porto Alegre, 9 eram do PT; 1, do PCB; 1 do PSB; 5, do PMDB; 4, do PDS; 1 do PFL; 1 do PSB; e 11 do PDT (independentes). A bancada do PDT geralmente apoiava os projetos do governo. Assim, o Prefeito Olívio Dutra conseguiu concretizar vários projetos, entre eles o do OP.

#### 4.4 Partido, governo e movimentos sociais

Quando a Frente Popular alcança o governo de Porto Alegre, no começo da década de 1990, ocorrem embates dentro do PT. Os conflitos manifestaram-se principalmente entre o Diretório Municipal e o Governo Municipal. Essas divergências fizeram com que o tema da relação entre partido e governo fosse uma preocupação central do PT.

A nova condição governista planteava uma reformulação de alguns princípios que limitavam a autonomia dos governantes eleitos pelo PT. Nesse sentido, as resoluções do V Encontro Nacional do PT, realizado em 1987, indicavam que os candidatos a prefeito e a vereador deveriam se comprometer com uma série de pontos que na prática, colocavam ao Prefeito eleito numa relação de submissão ao diretório respectivo. Quando chegavam ao governo, no entanto, os prefeitos ficavam limitados pela necessidade de “governar para todos”, ao invés de governar apenas para os trabalhadores ou para o partido (ROMÃO, 2013).

Este conflito foi muito similar ao acontecido no FA em Montevideú. O PT, como todo partido de massa social-democrata, viu-se frente ao dilema de manter sua defesa da autonomia dos movimentos sociais dos quais era originário e, ao mesmo tempo, tornar-se competitivo no sistema político. A partir dessas dinâmicas, originou-se maior ou menor “vontade política” da seção local do PT e de seus governos municipais para com as Instituições Participativas (IPs) (AVRITZER, 2009).

Assim, no início da administração, os novos governos de esquerda de Montevideú e de Porto Alegre passaram por contradições e conflitos vinculados à transição do momento pré-estatal para o pós-estatal, que foram muito similares. As duas forças políticas, como vimos, estavam fortemente ligadas a sindicatos e movimentos sociais, realizando forte oposição aos governos anteriores. No momento de assumir a administração, vão enfrentar com um novo contexto as relações entre movimentos, partido e governo.

Entretanto, apesar desses elementos em comum, ocorrem marcadas diferenças nas relações entre movimentos sociais e os novos governos. Em Porto Alegre, a ação de um movimento comunitário exerceu forte influência no surgimento e na consolidação da participação. Esse fato não ocorreu em Montevideú. Nesta cidade, – além de não existir um movimento comunitário de base territorial vinculado

a um partido – a administração de esquerda tratou de diferenciar de forma mais categórica o partido, o movimento e o governo. Com efeito, no momento de assunção do Intendente Tabaré Vasquez, este Intendente manifestou a necessidade do novo governo de “cortar o cordão umbilical” da FA, isto é, de distanciar-se dos vínculos diretos com o partido, para poder “governar para todos os montevideanos” (HARNECKER, 1995, p. 40).

Outra diferença entre os projetos democráticos constituídos nas duas cidades analisadas reside na instituição em que surge a demanda pelo aprofundamento da democracia. Em Porto Alegre, setores identificados como a *sociedade civil* aparecem como demandantes da democratização da gestão do orçamento público. Para Avitzer (2009), o PT cumpriu o papel de conector das ideias de participação *presentes na sociedade civil*. Os espaços públicos abertos à participação popular foram possíveis devido ao tecido associativo e a uma cultura de direitos. O que é questionável na análise de Avritzer é a separação da sociedade civil da sociedade política, pois os atores da sociedade civil e política transitam por organizações comunitárias, partidos e governos.

Nesse sentido, quando se afirma que as demandas de participação *surgiram da UAMPA*, devemos ter em conta que esta organização era dominada por atores de diversos partidos políticos. Desse modo, a questão que se impõe é: em que medida a demanda por participação foi produto da sociedade civil? Para analisarmos essa questão, descrevemos a relação da UAMPA com os partidos políticos e os movimentos comunitários de Porto Alegre na década de 1980.

O contexto de intensificação e ampliação das ações do movimento comunitário foi um dos fatores que contribuiu para o surgimento, em 1983, da UAMPA. Nessa entidade, em seus dois primeiros congressos, realizados respectivamente em 1985 e 1986, foi destacada a importância da participação na definição do orçamento da Prefeitura. As propostas da Comissão Organizadora do II Congresso da UAMPA, em 1986 – momento em que se discutia a participação do movimento comunitário nos novos espaços institucionais abertos pelo Prefeito Collares – mostram uma progressiva consciência da necessidade de interferir no orçamento público:



Não podemos reduzir a participação à eleição de representantes para os 18 ou mais conselhos municipais [...] O principal da Prefeitura é a política de arrecadação, distribuição e aplicação do dinheiro público. Devemos, portanto batalhar para decidir sobre o orçamento. Para isso, devemos estudar como (o orçamento) tem sido feito até agora e discutir como deve ser feito. Devemos definir no Congresso as lutas prioritárias, para ser encaminhadas como campanhas que unifiquem as associações, tais como: participação no orçamento municipal; aumento dos recursos da Prefeitura via aumento dos impostos sobre áreas de especulação; estatização do transporte; regularização e urbanização das vilas populares (Boletim da UAMPA, 1996).

Esta demanda da “sociedade civil”, como uma esfera separada da sociedade política, deve ser relativizada, pois a UAMPA estava totalmente vinculada a partidos políticos e, no momento da discussão dos Conselhos Municipais, sua Diretoria estava sendo comandada pelo PT.

A própria criação dessa entidade não pode ser interpretada como consequência natural do processo de construção de diversos movimentos de base. Desde seu surgimento, a UAMPA esteve relacionada a objetivos de lideranças comunitárias integrantes de partidos de oposição ao regime ditatorial. A UAMPA constituiu-se, portanto, como um *espaço de articulação interpartidária*, cujo ponto de unidade se encontrava na política de enfrentamento ao Estado. O primeiro objetivo foi organizar um tipo especial de movimento comunitário combativo, que assumia uma postura de enfrentamento com o poder público para a satisfação de suas reivindicações, mas terminou aprisionada pela lógica burocrática e aparelhista da direção dos movimentos. Essa realidade se opunha às aspirações de várias lideranças que defendiam princípios ligados à autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos, realizando ações pela democracia unidade de organização e de mobilização (BAIERLE, 1992).

Os íntimos vínculos da UAMPA com os partidos políticos são comprovados em diversos momentos de sua história. Os congressos da década de 1980, por exemplo, foram realizados em momentos de campanhas eleitorais, o que parece indicar que esses eventos foram instrumentos dos diferentes interesses políticos partidários. Na década seguinte, a UAMPA vai perder influência no movimento comunitário (BAIERLE, 1992). Contudo, como os partidos que passaram a controlar a UAMPA não tinham, na origem, uma política específica para os movimentos comunitários, as lideranças passam a atuar com alto grau de *autonomia individual* para o encaminhamento de questões como a luta pelo acesso à terra e aos serviços urbanos (BAIERLE, 1992). É possível acrescentar a esta observação que a autonomia

individual dos agentes políticos partidários estava potencializada pela baixa institucionalização do sistema político brasileiro. Dessa forma, muitos atores individuais vinculados a partidos pouco institucionalizados atuavam nos movimentos sociais sem nenhum tipo de constrangimento por parte de programas ou identidades partidárias.

A entidade visava articular as lutas localizadas e dispersas em processos amplos de mobilização de massa que permitiriam o enfrentamento com o Estado. Entretanto, as lideranças que dirigiram a entidade atribuíram às lutas comunitárias um papel secundário na transformação social. Nas estratégias dos partidos, o movimento comunitário era secundarizado e percebido estrategicamente como “viveiros de quadros”, pois era considerado reformista, não revolucionário (BAIERLE, 1992). Nesse ponto, existia grande similaridade com o contexto da cidade de Montevideu, pois a FA tinha a mesma visão sobre o papel dos “atores territoriais”.

As decisões formais do movimento comunitário, como a reivindicação de participação na gestão do orçamento (por meio dos congressos da UAMPA) não representavam o trabalho de base das Associações de Moradores. As demandas dessas organizações dirigiam-se principalmente à obtenção de bens e serviços públicos, relegando para segundo plano as lutas pela cidadania política. Essa característica foi confirmada pela pesquisa realizada pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, de Porto Alegre (FASE/POA), em 1987, junto às Associações de Moradores. A pesquisa demonstrou que, entre as associações, não existia uma demanda por maior participação nas decisões de órgãos públicos; esse tipo de reivindicação só aparecia nas formas intermediárias de organização, representadas nas esferas de articulação regional da UAMPA<sup>26</sup>. A participação só se evidenciava como uma questão a ser enfrentada quando se tratava de falar das dificuldades internas das Associações de Moradores. Para os entrevistados, as principais dificuldades internas apontadas eram: o comodismo de alguns dos dirigentes, as divisões partidárias e o descrédito das diretorias, a falta de consciência comunitária e a falta de capacitação. Nesse contexto, a participação desejada está em outra esfera, não na política, mas no uso físico da cidade (BAIERLE, 1992).

---

<sup>26</sup> Uma pesquisa similar foi realizada em Montevideu, no começo da década de 1990, que demonstrou que a reivindicação por participação no governo era algo muito secundário para estas organizações.

Assim, a origem das demandas de participação esteve relacionada aos representantes dos movimentos e não às bases. Nesse sentido, a pesquisa da FASE sobre o III Congresso da UAMPA, de 1988, também demonstrou que a participação das diretorias foi maior do que a bases, apesar de que, pelas regras, as bases teriam garantido o direito à maior representação (as Associações de Moradores tinham direito a ter seis representantes da base e quatro da diretoria). Esses dados revelam uma pronunciada distância entre a direção e as bases das associações (BAIERLE, 1992). Esses aspectos reforçam a ideia de que, em Porto Alegre, a participação surge vinculada a uma esfera intermédia entre a sociedade política e a sociedade civil, a qual se configurou devido à característica do PT, isto é, ser um partido de massas. Esse fenômeno tem características similares ao sindicalismo uruguaio, em que a cúpula do movimento realiza reivindicações relacionadas a um projeto político, e as bases reivindicam questões salariais (FILGUEIRA, 1985).

Apesar da influência decisiva de atores partidários, podemos destacar elementos que remetem a uma autonomia relativa das organizações de base para propor programas de participação. Nesse sentido, existia uma pluralidade de organizações que participavam da direção dos movimentos; como consequência, nenhum grupo consolidava uma hegemonia. Efetivamente, os movimentos comunitários de Porto Alegre, na década de 1980, foram dirigidos por um sujeito plural, da qual a UAMPA é apenas umas das partes. Os atores que participavam da direção dos movimentos estavam vinculados às entidades de assessoria popular e a segmentos da Igreja Católica, além de a outros coletivos e instituições, a exemplo da FASE (FILGUEIRA, 1985).

Um segundo aspecto que potencializava a autonomia das organizações encontra-se no fenômeno da baixa institucionalização partidária, característica que gera um tipo de participação na direção dos movimentos populares relacionados a lideranças, cuja ação é muito mais centrada nas suas figuras do que nas suas flutuantes referências partidárias.

Um terceiro elemento que fortalece a relativa autonomia do movimento radica no fenômeno de que os partidos que passam a controlar UAMPA não tinham, em sua origem, uma política específica para os movimentos comunitários. Assim, as lideranças ligadas a partidos passam a atuar com alto grau de autonomia individual para o encaminhamento de questões como a luta de acesso pela terra e aos serviços

urbanos, embora se dividissem nas bandeiras mais gerais que recortavam a filiação partidária. Essa autonomia individual foi reforçada pela forte separação entre os dirigentes e as bases de moradores.

#### **4.5 Governo e movimento sociais nos primeiros anos da Administração Popular em Porto Alegre**

A Administração Popular visou reformular a política comunitária da Prefeitura, historicamente voltada para práticas clientelísticas. O símbolo dessa política era a fórmula dos Conselhos Populares concebidos como organizações autônomas das classes trabalhadoras e geradores de um novo poder popular. Segundo o documento-base do governo para o seminário que reuniu, no início da gestão, mais de 70 pessoas, entre assessores, vereadores e representantes do partido do Frente Popular, a fim de discutir a política de democratização, a Administração Popular devia fortalecer os movimentos populares (FEDOZZI, 2000).

Embora compreendendo os Conselhos como organizações independentes do Estado, o governo avocou para si a tarefa de organização destes no âmbito da sociedade civil, revelando uma visão que não diferenciava Estado, partido e movimento. Em muitos casos, a assessoria comunitária do prefeito agia como liderança do Movimento Popular. A indiferenciação dos papéis partidários e governamentais entre os atores da administração e do movimento foi agravada pelo fato de que muitos militantes ligados ao PT, que antes faziam parte das organizações populares, passaram a assumir, pela primeira vez, funções de governo. Desse modo, num primeiro momento, a confusão de identidades levou alguns quadros do governo a agirem como se fossem uma instância dos movimentos, outros a manifestarem uma posição contra os movimentos sociais para adquirir maior governabilidade, e outros, ainda, a voltarem-se contra o governo apesar de serem parte do governo. Dessa forma, nos primeiros anos de governo da Frente Popular, existiu uma forte tensão entre o PT e o governo (BAIARLE, 2002).

Nas entrevistas que realizamos com os Delegados na Região Glória de Porto Alegre, um relato de uma militante do movimento comunitário, que ocupou um Cargo de Confiança, simboliza o conflito entre partido, movimento e governo que ocorreu

nos primeiros anos da Administração Popular. Juçara, atual Delegada do OP, exemplifica essas relações<sup>27</sup>:

Eu fui Cargo de Confiança da prefeitura, mas *eu era movimento*. Uma vez invadimos a Prefeitura [...] Raul Ponte, que era Vice-prefeito, me enxergou. Raul queria que me botassem para a rua, mas meu chefe não me botou para a rua. Argumentando que eu [Juçara] estava na prefeitura como *movimento* e não como Cargo de Confiança.

Posteriormente, no transcurso do governo popular, foram estabelecidos alguns critérios para redefinir as esferas de governo, partido e sociedade. Em primeiro lugar, foi enfatizada a necessidade de se separar o governo dos movimentos sociais. O governo não deveria atuar como direção dos movimentos, mas como um governo aberto para a participação dos movimentos na gestão. Em segundo lugar, era necessária a separação entre governo e partido. O governo não seria pautado diretamente pelo PT, mas haveria um espaço para que o partido pudesse participar do governo. A modo de exemplo, haveria, na composição do governo, a necessidade de aprovação de nomes por parte do Diretório Municipal do PT, embora o Prefeito tivesse o poder de veto (BAIEARLE, 2001).

#### **4.6 Mudança de governo e identidades partidárias dos participantes do Orçamento Participativo**

Ao final dos quatro anos de gestão, em dezembro de 1992, a Administração Popular obteve elevados índices de aprovação. A evolução histórica dos índices

---

<sup>27</sup> No governo da Frente Popular, multiplicaram-se os cargos de assessores provenientes dos setores comunitários. A nova instituição criou cargos como: Coordenadores Regionais ou Temáticos do OP, Coordenadores Administrativos Regionais e Assessores Comunitários. Também, as assessorias parlamentares da bancada do governo na Câmara de Vereadores passam a incorporar lideranças comunitárias. Além disso, alguns militantes comunitários passam a trabalhar em novas instituições, como os Conselhos Tutelares, e em convênios da Prefeitura com entidades comunitárias (creches, cooperativas, etc.).

positivos de avaliação durante os quatro anos de governo mostrava que, após a crise de governabilidade dos primeiros anos, houve progressiva recuperação do desempenho da AP, até o momento em que a imagem negativa foi totalmente revertida, quase no final de 1991, culminando com um índice de 61,6% de aprovação ao final de 1992 (BAIERLE, 2001).

Os índices de avaliação, medidos por Baierlere (2001), conforme os bairros e as faixas de renda da população mostram que as avaliações positivas da AP se distribuíam de forma razoavelmente equânime na cidade. A avaliação de “aprovação” (somando-se os índices de bom ou ótimo) ultrapassou 50%, no encerramento da gestão, em 1992. Entre as avaliações positivas reveladas pelas pesquisas, chama a atenção o pouco destaque obtido pelo OP.

A avaliação positiva da administração teve efeitos no crescimento do PT como partido entre os eleitores da cidade. Conforme pesquisa de JB-Vox Populi, realizada em 1996, 46% da população identificava-se com o PT, seguido de 6% com o PDT, e 34% sem identificação partidária (contra 56% no Rio de Janeiro e 58% em São Paulo). Dez anos antes, em 1986, a situação era muito diferente: 27% identificava-se com o PDT; 20,9%, com o PMDB, e apenas 6,4% com o PT. O número de filiados ao PT também experimentou um forte crescimento. Em 1990, eram 8.817, e, em maio de 2001, passou para 24.033, somente em Porto Alegre (BAIERLE, 2001).

Entretanto, essas identidades devem ser relativizadas, pois, como vimos anteriormente, o Brasil destaca-se pela alta volatilidade eleitoral e pela baixa identificação que têm os partidos na sociedade. Nesse cenário, os eleitores trocam de partidos de uma eleição para outra.

Na tabela 10, constam as preferências partidárias dos participantes nas Assembleias do OP. Esses dados demonstram a baixa identidade dos participantes com os 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%. Entretanto, na pesquisa de 2005, houve um decréscimo moderado nas preferências pelo PT, juntamente com um aumento dos percentuais dos partidos que formaram a nova coalizão de governo, a partir de 2005.

No ano de 2004, o PT perde a prefeitura para José Fogaça, então membro do Partido Popular Socialista (PPS). Fogaça ganha a eleição defendendo a “participação

popular” e a continuação do programa de OP. Nas eleições de 2008, reelege-se prefeito, agora pelo PMDB. Diferentemente da eleição anterior, o Prefeito reeleito faz campanha após ter mantido o OP em funcionamento, apesar de não mais com a centralidade que o programa tinha nas administrações petistas (RENNÓ; SOUZA, 2012).

No novo contexto político, a soma dos partidos PPS, PTB, PMDB, PDT, Partido Progressista (PP) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) aumentou de 3,9%, em 2002, para 14% das preferências, em 2005, o que representa um crescimento de mais de 200%. Esses dados demonstram que, num cenário de baixa identidade partidária e alta volatilidade eleitoral, os moradores da periferia podem aderir com grande facilidade aos partidos governistas.

**Tabela 10 – Preferências partidárias dos participantes do OP (2000-2009), em %**

<b>Qual partido tem simpatia</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2009</b>
Sem preferência	40,7	55,8	49,3
PT	38,9	38,1	32,6
PDT	1,8	1,7	3,5
PSDB	1,9	0,9	3,2
PTB	0,7	0,6	3,2
PC do B	0,3	0,9	0,7
PPS	0,2	0,4	2,9
Outros	1,4	0,8	2,6
NR	14,2	0,8	2,6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Cidade (2000-2003), Fedozzi (2009).

A consolidação do formato institucional do OP permitiu que surgissem novas organizações comunitárias e de pessoas anteriormente não organizadas em associações. Assim, ocorreu uma progressiva queda dos números de participantes vinculados a Associações de Moradores e aos Conselhos Populares. A queda do associativismo fez com que, no ano de 2009, pela primeira vez, o público não associado superasse o de associados nas assembleias do OP. Nesse cenário, as Associações de Moradores continuam sendo os grandes protagonistas da participação de um associativismo de base popular (FEDOZZI, 2007).

Outro aspecto importante na comparação entre Porto Alegre e Montevideu é a baixa participação dos sindicatos, que alcançou como patamar máximo, no ano de 2000 – quando o PT teve a mais alta adesão entre os participantes –, a pobre expressão de 2,9%.

Podemos observar, na tabela 11, a baixa porcentagem de *participação* em partidos políticos e sindicatos, apesar de os dados da tabela 9 indicarem que quase 50% se diz *simpatizante* de partido político. Assim, 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.

**Tabela 11 - Tipo de associativismo nos participantes do Orçamento Participativo**

Tipo de associativismo	Ano					
	1995	1998	2000	2002	2005	2009
Associação de Moradores	61,8	47,6	44,8	65,3	54,6	48,9
Grupos religiosos e culturais*	8,7	8,2	-	-	-	-
Grupos Religiosos	-	-	5,9	3,1	4,7	4,1
Grupos de Cultura, Esporte, Recreação e Carnaval	4,6	4,5	6,4	4,7	6,9	5,9
Movimentos Sociais	-	-	3,1	4,7	15,6	13,5
Comissões de Rua	5,3	2,5	2,2	1,8	1,9	0,9
Conselhos Populares/Articulações Regionais	3,9	2,0	1,2	2,4	0,4	1,1
Centros Comunitários	2,7	2,7	1,4	2,3	3,4	3,2
Clubes de Mães	1,9	0,9	1,4	1,1	3,9	2,3
Sindicatos	1,5	4,3	2,9	2,4	1,6	2,1
Partidos políticos	1,9	3,0	2,4	2,4	2,1	2,3
Conselhos e Comissões Institucionais	0,5	3,7	4,0	0,6	4,8	3,9
Entidades Assistenciais**	-	-	-	-	-	9,2
Outras	7,2	9,8	9,5	8,6	-	0,9
Não Respondeu	-	10,8	14,8	0,6	-	1,6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Fedozzi (2013).

#### 4.8 Campanhas eleitorais individualistas e cabos eleitorais

Romão (2010), em pesquisa realizada no Município de Osasco (SP), constatou que o OP pode ser um bom mecanismo de formação de quadros para o PT, o qual está mais vinculado a partidos de esquerda institucionalizados. Nos partidos *catch-all* brasileiros, o efeito mais plausível da manutenção do OP é o de reforçar as campanhas eleitorais, pois é mais difícil gerar um vínculo permanente, isto é, um quadro. Esse fenômeno refletiu-se nos depoimentos da maioria dos Conselheiros e

Delegados entrevistados, pois eles afirmam que recebem propostas de participação em diversos partidos.

Ao compararmos as instituições políticas municipais de Montevideu 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) são honorários, a Constituição estabelece que o Edil não pode receber salário. Esse fato faz com que, no Uruguai, a profissionalização do político na esfera municipal seja muito limitada, realidade que contrasta fortemente com a brasileira. A Câmara de Porto Alegre, por exemplo, conta com 36 Vereadores e uma receita anual de R\$ 60 milhões para a casa legislativa. Os Vereadores têm sete assessores à disposição e verba indenizatória de R\$ 10 mil, que inclui despesas com viagens e combustível. Estudos em outras casas legislativas do Brasil demonstraram que os assessores têm um papel importante no desempenho político dos Vereadores. Eles são encarregados da redação das proposições encaminhadas ao Plenário, do atendimento aos eleitores que vão ao gabinete, da realização de serviços e de atendimento às demandas nas ruas e de aumentar o número de eleitores do Vereador para quem trabalham, por meio da ampliação da sua própria rede de contatos. Cada Vereador delega determinadas funções a seus assessores, de acordo com critérios pessoais. Os Vereadores e sua assessoria passam a maior parte do tempo atendendo o eleitor e tentando encaminhar as demandas recebidas. Isso ocorre nos seus gabinetes, nas ruas e, até mesmo, em suas residências (LOPEZ, 2004).

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 a constrangimentos partidários. 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 Montevidéu. 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. Por exemplo:

Para ser candidata é necessário o apoio do partido, eu não tenho esse apoio. É necessário pertencer a um setor e depois é necessário negociar. O setor que tem mais votos é que vai designar candidatos (incluindo cargos de confiança). Para ser candidato é necessário fazer carreira num setor. Agora são os setores que impõem (E5). Para candidatar-me a Edil tenho que pertencer a um setor” (E7). Sou muito novo (dentro do partido) e dentro do partido existem degraus” (E9). Pretensões pessoais não tenho, eu estou para o que diga o partido” (E10).

No Brasil, as pessoas participam majoritariamente de campanhas eleitorais sem vínculos partidários. Nesse sentido, a maioria dos Conselheiros e Delegados entrevistados afirmaram que recebem propostas de participação em diversos partidos. Eles realizam campanhas eleitorais para candidatos sem levar em conta a que partido pertencem. Ao compararmos os dados do OP de Porto Alegre com os da DP de Montevidéu, observamos que, na capital gaúcha, diferentemente de Montevidéu, a participação ocorreu com menor índice de identificação partidária.

A maioria (Delegados) não são filhados a partidos políticos, mas na hora fazem campanha para o governo. Quem lhes oferecer mais eles vão. Eles podem criticar ao governo, mas na campanha apoiam o governo. “No tempo

do PT quase todas as associações faziam campanha para o PT” (E1, PORTO ALEGRE).

É comum que Delegados e Conselheiros sejam convidados a filhar-se a partidos políticos, acabam aproveitando o momento da popularidade. Teve vários convites para filhar-me em partidos, mas eu achei de bem ficar de fora. [...] eu gosto ver os projetos dos vereadores. A campanha política eu acho importante necessária e gosto. (E10, PORTO ALEGRE). Eles fazem campanha eleitoral, muitas vezes, como cabos eleitorais de candidatos, mas não se identificam com partidos” (E6, PORTO ALEGRE). A maioria dos Delegados não participa (em partidos). Se fosse para ganhar alguma coisa, até participavam”. Antes havia mais vínculos partidários (E11, 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. Nesse sentido, pesquisas apontam que, a partir de 2004, o índice de demandas concluídas foi relativamente baixo: as demandas em andamento superam as demandas concluídas. Na última administração do PT, existiam 963 demandas do OP em aberto, número que saltou na gestão peemedebista para 1.532. Concomitante à diminuição de demandas concluídas, ocorre uma forte queda na participação (RENNÓ; SOUZA, 2012).

Como destacamos anteriormente, os dados do Latinobarômetro apontam marcadas diferenças na visão sobre política partidária dos cidadãos brasileiros e uruguaiois. Nossas entrevistas reforçam esses dados. Nessa perspectiva, existe uma diferença importante nos depoimentos dos entrevistados de Montevideu se comparados aos depoimentos dos de Porto Alegre. Os Delegados do OP têm fortes discursos antipartidários e antipolítica. Os Delegados OP da capital gaúcha significam os partidos e a política como uma esfera de interesses particulares que, muitas vezes, não coincidem com o interesse da comunidade. A identidade “comunitária” manifesta uma forte crítica à política partidária. Por esta visão, a liderança comunitária não deve defender interesses partidários.

“Nunca fui filiada à partido, eu sempre fui comunidade, liderança comunitária não pode ter partido. Porque independente de que estiver de prefeito a gente tem que garantir as obras da comunidade” (E2, PORTO ALEGRE).

“Se eu pudesse terminava com a política em Brasil devido ao desmande. Existe muita impunidade falta de leis [...] o que está acontecendo em Brasil é uma impunidade muito grande (E7, PORTO ALEGRE).

Pesquisas sobre o processo de seleção de candidatos no Brasil demonstram que os partidos ordenam a composição de suas listas a deputados ou vereadores atribuindo valores diferenciados aos candidatos. Incluem-se, em primeiro lugar, candidatos com um potencial eleitoral elevado e com grandes chances de serem eleitos. Em segundo lugar, candidatos com votação expressiva, mas inferior aos ocupantes do setor anterior. Por último, incluem-se os candidatos sem chances de serem eleitos de eleição e com poucos votos, mas, mesmo assim, com chances de contribuir com o partido, revertendo votos úteis na redistribuição de sobras (CARNEIRO, 2009).

Muitos desses candidatos a Vereador ou a Deputado vão recrutar cabos eleitorais ou candidatos entre líderes do movimento comunitário, mesmo que tenham poucas chances de elegerem-se. Isso explicaria porque grande parte de nossos entrevistados em Porto Alegre recebem tantas propostas de filiação partidária. A baixa identidade partidária dos eleitores e dos políticos permitiu, por exemplo, que lideranças comunitárias, sem fidelidades partidárias, no final da década de 1980, participassem do projeto impulsionado pelo PT.

Em nossas entrevistas, como já apontamos, a maioria dos Delegados tinha sido convidado, por diversos partidos, a participar, pois os líderes comunitários podem trocar de partido sem perder capital político. Perante uma troca de partidos, eles podem manter sua identidade comunitária, que, junto com as características pessoais, está acima dos fracos partidos. A seguir, apresentamos trechos de entrevistas que demonstram que os eleitores dão maior importância ao candidato que candidato se sobressai ao partido.

“Não tenho preferência por partidos, voto nas pessoas, apoio o que elas fazem independentes de partidos” (E13, PORTO ALEGRE).

“A política não me atrair [...] Eu voto na pessoa no ser humano. Foi convidada por vários partidos a participar como filiada” (E7, PORTO ALEGRE).

#### **4.9 Adesão partidária, captura e participação**

Em Porto Alegre, o modelo institucional de participação baseado em assembleias e instâncias de representação foi compatível com a baixa institucionalização partidária, pois os moradores da periferia puderam demandar serviços com base na identidade de *comunidade*, mantendo uma imagem negativa sobre os partidos. Como visto anteriormente, o baixo enraizamento dos partidos na sociedade pode gerar efeitos negativos para a qualidade da participação, isto é, pode aumentar as probabilidades de cooptação dos governos sobre associações e representantes de organizações populares. Um indicador dessa possível cooptação pode expressar-se empiricamente pela adesão dos representantes populares aos partidos da base do governo de turno. As análises do Conselho do Orçamento Participativo demonstram que, nos últimos anos, ocorreu um processo de alteração de filiações partidárias dos Conselheiros, com uma maior adesão dos Conselheiros aos partidos da base do governo atual.

Em nossa pesquisa, observamos que a institucionalização partidária pode gerar efeitos diversos. No caso da cidade de Montevideú, os CVs estão perdendo participantes, o que se expressa na contínua redução de pessoas que aspiram a ser candidatos e a manter-se no cargo de Conselheiro. Nesse caso, a alta institucionalização partidária potencializa a participação – que a maioria dos Conselheiros – associadas a identidades partidárias. A partidocracia, expressa em lealdades partidárias, parece orientar decisivamente as práticas políticas dos uruguaios. Esse fato limita a participação de cidadãos sem vínculos partidários e sem identidades de esquerda, pois o CV é identificado como uma instituição da FA.

Fedozzi e Martins (2013) observam as mudanças ocorridas no COP que indicam um marcado processo de elitização política. Este processo coincide com a

mudança política no Governo Municipal. A nova coalizão de partidos que assume a prefeitura a partir 2005 deu continuidade a seu funcionamento, apesar de sua fragilização na última gestão do PT e de seu posterior agravamento com o novo bloco partidário. A fragilização do OP refletiu-se na diminuição do número de participantes.

Analisando a trajetória do COP, Fedozzi e Martins (2013) constatam que, nas primeiras eleições do Conselho, houve renovação da maioria de seus membros: apenas 12 de um total de 64 Conselheiros titulares e suplentes foram reeleitos. O regimento interno do COP previa que o mandato do Conselheiro era de um ano, com direito a uma reeleição consecutiva. Também foi estabelecido o caráter voluntário do cargo de Conselheiro. Essas normas visavam limitar a elitização da representação. Entretanto, os dados indicam um processo de diminuição da taxa de renovação dos Conselheiros, em especial a partir de 2001. Nesse ano, a renovação foi de 66,6%, enquanto que, em 2008, foi de 34%. Esse fenômeno foi possível pelas mudanças nas regras do Regimento Interno do OP. Em 2004, a alteração no Regimento possibilitou que os Conselheiros fossem reeleitos por mais de dois mandatos. Posteriormente, a partir de 2007, durante a primeira gestão da nova coalizão que assumiu a Administração Municipal, ocorreu uma nova mudança que permitiu a reeleição permanente dos Conselheiros, mudança que não contou com o apoio das bases. Para Fedozzi e Martins (2013), esta alteração das regras do jogo é altamente simbólica, pois o modelo de participação do OP sempre procurou distinguir as práticas consideradas tradicionais da democracia representativa, exemplificada na Câmara de Vereadores (FEDOZZI; MARTINS, 2012).

Os autores apresentam algumas hipóteses explicativas que contribuíram para que os Conselheiros adotassem essa alteração. A provável elitização política em curso seria reflexo da crises e da reconfiguração do modelo do OP de Porto Alegre. Nesse sentido, são identificados diferentes fatores interligados que compõem o contexto no qual ocorreram as mudanças das regras da participação. Um aspecto destacado refere-se à acentuação da captura de lideranças por parte do governo. Os dados indicam que existem duas tendências presentes na formação do Conselho do OP. Por um lado, ocorreu uma diminuição das porcentagens de Conselheiros *sem filiação partidária*, o que pode indicar um aumento da influência da variável partidária na escolha de Conselheiros. Por outro lado, ocorreram mudanças na identidade partidária destes, aumentando o número de Conselheiros favoráveis à nova

administração (PPS, PMDB, PTB e PDT), que assumiu em 2005, passando de 23,4%, em 2005, para 29,6%, em 2009 e, por fim, para 50%, em 2012. Os dados da Tabela 12 demonstram que os filhados ao PT decrescem de 14%, em 2005, a 4,3%, em 2012.

**Tabela 12 – Filiação partidária entre os Conselheiros Titulares 2005, 2009, 2012**

Filiação partidária	Casos	% 2005	Casos	% 2009	Casos	% 2012
Sem filiação	23	53,5	20	45,0	17	37,0
PDT	2	4,7	2	4,5	7	15,2
PT	6	14,0	7	15,9	3	4,3
PTB	3	7,0	4	9,1	2	8,7
PMDB	1	2,3	1	2,3	4	8,7
PPS	2	4,7	5	11,4	4	8,7
PSB	2	4,7	1	2,3	4	8,7
PSDB	1	2,3	-	-	-	-
PCdoB	3	7,0	-	-	1	2,2
PSOL	-	-	1	2,3	2	4,3
PP	-	-	2	4,5	-	-
PPL	-	-	-	-	2	4,3
Total	43	100,0	43	100,0	43	100,0

Fonte: Fedozzi (2013).

Apesar da permanência de Conselheiros identificados com o PT, ocorre um decréscimo no tempo, tendência mais acentuada entre os Conselheiros que entre o público geral participantes das assembleias. Tal decréscimo reforça o argumento da volatilidade e da pouca fidelidade partidária do eleitorado em geral, mas também dos militantes comunitários, fazendo com que os partidos do governo consigam a adesão das lideranças populares. Quando não existem identidades partidárias fortes, impõe-se uma lógica pragmática: a de *não ser* de oposição. Alguns de nossos entrevistados significavam negativamente *ser de oposição*. Esse fato explica-se pela relação ao acesso dos recursos do Estado, os quais desempenham um papel fundamental no funcionamento dos partidos – aqueles que apoiam o governo – e tem acesso a mais recursos por meio do aparelho municipal.

Esta adesão pode ser reforçada pela crescente inclusão institucional das organizações da sociedade civil, que vem se consolidando desde o final da década de 1970, mediante programas de parceria entre governos e diversas organizações sociais. Esse fenômeno também é reflexo de um novo cenário internacional de terceirização e prestação de serviços, até então a cargo do Estado, para entidades da



sociedade civil. A partir da terceira gestão da Administração Popular (1997-2000), consolidou-se a ampliação da rede de atendimento à infância por meio de repasse de recursos públicos para cerca de 140 creches comunitárias, das quais parte era ligada à Administração Popular. Em consequência, uma parte das Associações de Moradores concentrou sua ação na gestão de creches, o que tem provocado, segundo avaliação de lideranças comunitárias, perda relativa da capacidade de tematizar coletivamente outros problemas e demandas no cotidiano dos grupos comunitários (FEDOZZI, 2008). Existem indícios de reprodução de práticas tradicionais (a exemplo da indiferenciação entre público e privado) na gestão de partes dessas organizações que prestam serviços assistenciais. A eleição de um candidato do qual militam indivíduos que também integram organizações e movimentos sociais para um cargo legislativo ou especialmente no Executivo altera significativamente as oportunidades de acesso institucional (SILVA; OLIVEIRA, 2011). Portanto, as mudanças de adesão partidária dos atuais Conselheiros podem estar relacionadas a esta inserção institucional dos militantes comunitários.

Em nossas entrevistas, muitos Delegados afirmaram que os atuais Conselheiros participam de um programa de Creches Conveniadas. Nesse programa, os cidadãos, por intermédio de entidades sociais, principalmente Associações de Moradores, podem apresentar demandas de creches ao OP. Nessa parceria, a Prefeitura faz o gerenciamento de todo o processo, enviando verbas e assessoria técnico-pedagógica. Segundos os Delegados entrevistados, a maioria dos Conselheiros administra essas creches, o que seria um estímulo para continuar como Conselheiro.

Uma militante que participou da institucionalização do OP, no começo da década de 1990, afirma que o atual OP foi descaracterizado, apontando que os convênios entre Associações de Moradores e o Governo Municipal servem como mecanismos de barganha:

O processo foi descaracterizado, o OP era mais de controle social, fiscalizador, [...] 2005 em diante passou a ser um movimento de troca de favores. Tem liderança nomeada, a liderança recebe convênio da prefeitura, asfalto na rua. A liderança não se opõe ao Governo para não perder o convênio. A maioria dos Conselheiros *tem creche*. Eles podem cobrar um dinheiro das mães. Hoje creche é mercadoria de barganha. O OP deixou de

ser uma forma de controle do governo para ser um processo de manipulação do governo a comunidade. Foram criadas associações para conveniar creche. O Governo manipula a eleição dos Conselheiros (E1, PORTO ALEGRE).

Uns dos efeitos esperados do OP foi constituir-se como uma esfera de aprendizagem cidadã e um mecanismo de superação das práticas clientelísticas, através do estímulo de formas de ação coletivas e associativismo. De fato, nos primeiros anos de funcionamento do OP, as comunidades mais organizadas obtiveram melhores condições institucionais para negociar suas demandas frente às novas oportunidades do sistema político local (FEDOZZI, 2008). A pesquisa de Fedozzi (2008) demonstrou um crescimento porcentual do envolvimento dos sujeitos com entidades sociais conforme seu maior tempo de participação no OP. A modo de exemplo, quanto às pessoas que participavam há mais de oito anos do OP, a porcentagem de participação em associações alcançava 79,2%. Nossas entrevistas confirmam essas pesquisas, pois a maioria de nossos entrevistados disse haver participado de associações de bairro, demonstrando, dessa forma, o papel significativo das Associações de Moradores na participação do OP. As entrevistas demonstram que a participação em associações, entre os Delegados, continua a ser a forma de estabelecer vínculos coletivos mais fortes. Por outro lado, nossas entrevistas confirmam a baixa participação de Delegados em sindicatos, contrastando fortemente com a realidade da DP de Montevideu

“O que importa é a pessoa e não o partido” foi umas das frases mais repetidas que encontramos como justificativa para a participação numa campanha eleitoral em Porto Alegre. A maioria dos Delegados afirma ter participado de campanhas eleitorais. Entretanto, uma pequena parte declara identificar-se com um partido. Se conceituamos a participação em partidos de forma mais orgânica, isto é, considerando se participam de reuniões do partido, o número se reduz mais ainda.

## 5 Sínteses do capítulo

Diferentemente de como ocorre na cidade de Montevideu, a institucionalização do processo participativo na cidade de Porto Alegre tem raízes na ação de um movimento comunitário que reivindica mecanismos de democracia participativa.

Esta demanda da “sociedade civil”, que foi interpretada como uma esfera separada da sociedade política, deve ser relativizada, pois a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) estava totalmente vinculada a partidos políticos. Os primeiros anos de funcionamento do OP foram marcados pela ação de um conjunto de agentes sociais com longa experiência de organização de ação coletiva, a qual, em grande medida, foi redirecionada para a participação em novos canais democráticos (SILVA, 2003). Os ativistas de esquerda – que formavam parte de partidos políticos institucionalizados e que, portanto, construíram carreiras políticas duradouras – mobilizaram moradores da periferia porto-alegrense sem identidades partidárias que, por sua vez, num modelo institucional inovador e democrático, conseguiram concretizar demandas históricas. Essa ação foi potencializada pelo tecido associativo da cidade Porto Alegre.

A ação dos agentes que impulsionaram a participação esteve caracterizada pela proximidade ao Governo. Nos primeiros anos do governo da Frente Popular, as relações entre partido, movimento e governo não estavam definidas. Foram comuns os conflitos de identidades entre os militantes, que tinham longas trajetórias de enfrentamento ao Estado e que, com o triunfo da Frente Popular, passam a atuar como componentes do governo.

As entrevistas realizadas em Porto Alegre e os dados secundários sobre volatilidade eleitoral do público participante das assembleias e de seus representantes ressaltaram a pouca fidelidade partidária dos participantes do Orçamento Participativo. Os dados sugerem que os partidos do governo conseguem a adesão das lideranças populares. O fato de a adesão ao governo ser mais pronunciada entre os Conselheiros fortalece a hipótese de que as lideranças utilizam a adesão de forma pragmática, isto é, como um mecanismo de obtenção de bens e serviços para a comunidade. Também é possível concluirmos que, quando não existem identidades partidárias fortes – que condicionem a ação dos representantes a algum tipo de

fidelidade a um projeto ou um vínculo afetivo – impõe-se uma lógica pragmática: a de *não ser* de oposição ao governo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os triunfos eleitorais do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e da Frente Ampla (FA) no Uruguai, no final da década de 1980 e durante a década de 1990, aumentaram as chances de trânsitos da militância em organizações sociais e partidos de esquerda em instituições estatais e cargos governamentais. Portanto, os limites da dicotomia sociedade civil/sociedade política ficam menos nítidos. As relações entre sociedade civil, Estado e Instituições Participativas (IPs) foram analisadas de forma comparativa nas duas cidades estudadas, visando responder à 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 IPs?

Baseando-se na crítica teórica sobre nova sociedade civil (CHOEN; ARATO, 2001) que estabelece uma dicotômica sociedade civil/sociedade política que separa, por um lado, governos, partidos e Estado e, por outro, os atores da sociedade civil, adotamos a perspectiva de Lavallo (2011), Silva (2006), Dagnino (2006), Romão (2010) e buscamos perceber como organizações partidárias e governos mantêm relações de interpenetração com a sociedade civil por meio de organizações e de trajetórias de pessoas vinculadas à sociedade civil.

Um elemento fundamental em que se assenta a natureza distinta das sociedades políticas estudadas refere-se à noção de cultura política. Quanto a esse aspecto, os dados apresentados pela pesquisa de Baquero (2007) mostram certa semelhança entre as cidades pesquisadas. A porcentagem de participação dos montevideanos em organizações comunitárias (22,1%) é muito similar à de Porto Alegre (21,5%). Entretanto, em Montevideu existe maior confiança nos partidos políticos e na democracia, assim como nas relações interpessoais.

Estudos que têm como referência a noção de cultura política demonstram que a confiança nas instituições está relacionada, entre outros aspectos, às desigualdades sociais e às características da urbanização (CARVALHO, 1995). Ao compararmos elementos relacionados à urbanização dos dois países e das duas cidades, constatamos que, no Brasil, a migração do campo para a cidade foi muito acelerada, transformando, em poucas décadas, a população de preponderantemente rural para

urbana. No Uruguai, predominou a população urbana sobre a rural, sem um processo acelerado de urbanização. O aumento da pobreza e de assentamentos irregulares é mais recente em Montevideu. Como consequência, esta cidade tem menores áreas de urbanização irregular que Porto Alegre. Esse aspecto, somado a um sistema político institucionalizado no Uruguai, que absorveu os canais de demandas populares, limitou a formação de um movimento comunitário com as características do de Porto Alegre.

Ao analisarmos o movimento comunitário de Porto Alegre, descrevemos as tensões existentes entre a cooptação e a autonomia das organizações sociais perante o Estado. Esse fenômeno expressou-se em diferentes momentos da história do Brasil. Assim, o Estado desempenhou um papel central na formação de Associações de Moradores, nas formas de corporativismo. No entanto, nas décadas de 1970 e 1980, surgiram atores que lutaram contra o regime autoritário, demandando políticas públicas particularmente ligadas aos temas de habitação e que tentam romper o atrelamento das organizações sociais ao Estado, reafirmando a ideia de autonomia. Grande parte desses atores comunitários participou diretamente da construção do PT.

Em Montevideu, não se constituiu um movimento desse tipo. A sociedade civil montevideana foi configurada principalmente com a presença de um organizado movimento sindical e um inovador movimento cooperativista. Os cooperativistas tiveram grande atuação como agentes políticos, particularmente no final da ditadura militar. Eles organizaram múltiplas experiências coletivas de participação, nas quais se proclamava a vigência da democracia, a autonomia da sociedade civil e a defesa de direitos cidadãos (MIRZA, 2003). As Associações de Moradores, com sua base territorial, são menos importantes. No entanto, foram essas organizações que foram o alvo principal da engenharia institucional da Descentralização Participativa (DP), mas que acabou não tendo o funcionamento esperado.

Comparando os sistemas políticos antagônicos, nos quais surgem os partidos que impulsionaram as IPs nas duas cidades, constatamos marcadas diferenças. A cultura política uruguaia, durante grande parte do século XX, foi fortemente influenciada pelo ideário de partidos políticos, destacando-se por ter, na esfera partidária, um de seus 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.

Neste país, foram organizações corporativas que integraram os trabalhadores à política. Essas instituições já estavam bem estabelecidas antes que fossem fundados os primeiros partidos modernos. Dessa forma, os interesses organizados sempre foram mais autônomos em relação aos partidos (MAINWARING, 1999). A essas características se soma a autonomia dos representantes políticos em relação aos partidos.

A fraqueza dos partidos na sociedade brasileira contrasta com a amplíssima variedade de canais de representação extraparlamentar. As novas formas de representação surgidas após a Constituição de 1988 caracterizam-se por ter funções de fiscalização e gestão de políticas públicas realizadas por cidadãos ou, no caso do OP, pela possibilidade de decidir sobre parte do orçamento municipal.

Quanto aos partidos que impulsionaram as IPs, isso é, a FA e o PT, constatamos que essas organizações partidárias tiveram estreita interpenetração com os movimentos sociais. Entretanto, existem diferenças no tipo de movimentos a que se vinculam. Na FA, de Montevideu, o vínculo preponderante foi com os movimentos sindical e cooperativista. A partir de dados secundários, demonstramos que todos os dirigentes da central sindical (PIT-CNT) pertencem a partidos políticos de esquerda (DOGLIO; SENATORE; YAFFE, 2004).

Quando analisamos as gêneses do OP de Porto Alegre, no final da década de 1970 e 1980, destacamos que a construção do PT esteve associada à formação de um movimento sindical e comunitário. Este último influenciou a formação da ideia de compartilhamento das decisões sobre o orçamento público. A interpenetração dos

atores sociais e políticos em partidos e movimentos sociais relativizou o argumento de que a demanda de participação surgiu da sociedade civil como uma esfera autônoma da sociedade política.

Assim, perante a pergunta: de que forma os sistemas partidários afetam a criação e o funcionamento das novas IPs? Podemos responder:

Em primeiro lugar, o sistema político uruguaio influenciou a consolidação do modelo institucional participativo. O primeiro modelo da DP tinha como proposta a realização de assembleias populares que participariam na gestão da cidade. Em 1990, no mês seguinte à apresentação dessa proposta, todos os partidos de oposição manifestaram reações contrárias ao projeto da FA. Os partidos tradicionais uruguaios mobilizaram toda sua estrutura política nacional e conseguiram impugnar o projeto original. Como consequência, a FA teve que encontrar brechas legais e alcançar um acordo político com a oposição. Nessas condições, foram criadas as Juntas Locais, esferas de participação político-partidária que adquiriram grande protagonismo, eclipsando os mecanismos de representação social, isto é, os Conselhos de Vizinhança (CVs).

Em segundo lugar, o sistema político impôs sua lógica a instituições que tinham a finalidade de ampliar a participação para além dos partidos políticos. Os CVs visavam a uma nova forma de representação baseada na participação individual ou mediante organizações territoriais de atores sociais sem filiação partidária. Os discursos dos desenhistas institucionais da DP afirmavam a necessidade de uma mudança na forma histórica de fazer política em nível municipal, passando-se de uma lógica partidária para uma lógica de defesa dos interesses territoriais. Entretanto, nossa pesquisa, que teve como referência empírica os atores participantes dos CVs, não verificou este tipo de participação. Constatamos a presença, de forma hegemônica, de pessoas com uma longa trajetória na política partidária da esquerda, com fortes vínculos com sindicatos e, em menor medida, com cooperativas e Associações de Moradores. Dessa forma, a partidocracia uruguaia, revigorada pela ação política da FA, impôs-se nos novos canais de representação desenhados para a participação da sociedade civil. Diferentemente do OP porto-alegrense, a DP não incorporou setores tradicionalmente excluídos das decisões políticas. Por outro lado,



ao enfatizar os mecanismos representativos, reproduziu um tipo de participação tradicional, por meio da eleição dos representantes por voto secreto.

Em terceiro lugar, as identidades partidárias num país marcado pela centralidade dos partidos parecem ter exercido uma influência negativa sobre a ampliação da participação. Nos últimos anos, a participação diminuiu, menos pessoas querem se candidatar ao cargo de Conselheiros e menos pessoas votam nestas eleições. As lealdades partidárias limitam a participação de cidadãos sem vínculos partidários e sem identidades de esquerda, pois os CVs são identificados pela população e pelos agentes políticos de oposição ao governo como uma instituição que serve para a ação política partidária, dominada pela FA.

Este argumento se sustenta em outros estudos internacionais, nos quais são apontadas relações entre pluralização e participação. Nesse sentido, Ganuza (2007) observa que, na grande maioria dos casos, em nível internacional, aqueles processos que se podem considerar mais maduros, devido à sua estabilidade no tempo, são os mais plurais em relação à participação cidadã, isto é, aqueles nos quais participam setores com diferentes tendências partidárias, ideológicas, de idades, de sexo e territorialmente diversos.

A influência de diferentes sistemas políticos nas formas de participação dos dois países manifesta-se, também, no nível das aspirações dos militantes individuais para carreiras políticas. No Uruguai, os vínculos de fidelidade partidária, por parte do eleitor, são fortes e foram construídos historicamente por diferentes mecanismos. Os Partidos Branco e Colorado construíram vínculos baseados em significações afetivas e tradicionais. A FA visou construir os laços de fidelidade a partir de vínculos programáticos/ideológicos. O peso das identidades partidárias manifestou-se nos discursos dos entrevistados. Os Conselheiros montevidéanos que aspiravam ser políticos profissionais estavam condicionados pelo interesse do partido. Nessa perspectiva, afirmavam que, para serem candidatos, deviam desenvolver uma carreira dentro do partido. Entre os Delegados de Porto Alegre, essa possibilidade aparece como mais remota, pois predominam os discursos antipolítica. Os Delegados do OP que afirmam a possibilidade de construir uma carreira política profissional significam seu projeto como uma realização individual, não partidária ou ideológica. No entanto,

a maioria dos Delegados e Conselheiros, nas duas cidades, não manifestou uma grande motivação para construir uma carreira política profissional.

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 passageiras legendas partidárias (BAIERLE, 1992). A troca de partidos, por parte dos candidatos, é um 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 a diversos partidos. O sistema eleitoral de lista aberta favoreceria 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 do movimento comunitário.

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.

Em nossa pesquisa, observamos que a institucionalização partidária pode gerar efeitos diversos. No caso da DP de Montevideu, limita a participação para além dos atores políticos partidários. No OP porto-alegrense, a fraqueza dos partidos impulsionou uma forma de participação de grande mobilização popular sem identificação com partidos ou a adesão a partidos de forma flutuante. O modelo participativo impulsionado pelo PT teve impactos positivos na resolução de problemas urbanos para a parcela da população de baixa renda. Como consequência, o governo ganhou legitimidade e aumentou a identificação dos eleitores com o partido que governava a cidade. No entanto, esta identificação teve um conteúdo fortemente pragmático, relacionado a melhorias feitas na cidade. Assim, o baixo enraizamento dos partidos na sociedade contribui para que as lideranças comunitárias possam aderir aos governos de turno, potencializando os velhos mecanismos clientelistas.

Concluimos destacando o paradoxo das relações estudadas. Por um lado, há o caso uruguaio, no qual a maioria das pesquisas internacionais destaca a alta adesão às instituições e os valores democráticos – que seriam propícios ao surgimento e à sobrevivência de instituições democráticas (INGLEHART; WELZEL, 2009). Constatamos que, neste país, a alta institucionalização partidária limita a ampliação da participação de novas experiências democráticas. Por outro lado, sugerimos que, no caso brasileiro – em que as pesquisas fundamentadas na noção de cultura política apontam para o baixo enraizamento dos valores democráticos e de identidades partidárias – foi possível um tipo de participação mais plural por meio do OP de Porto Alegre. Contudo, também geraram maior propensão à captura do público participante por parte dos governos.

O estudo realizado demonstrou a importância das organizações e dos sistemas partidários na participação da sociedade civil. Nesse sentido, a pesquisa comparada entre países com sistemas partidários antagônicos aportou elementos para a compreender os efeitos das raízes partidárias nas dinâmicas participativas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R; BULOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre o Estado e a sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, n° 28, set./dez. 2011.

ALLEGRETTI, G; LEIVA P; YÁÑEZ, P. **Viajando por lós presupuestos participativos: buenas praticas, obstáculos e aprendizajes** Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA), 2011.

ALMOND, G. um método funcional para o estudo da política comparada. In: AMOND, G e COLEMAN, J. A política das áreas de desenvolvimento. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1969.

ALMOND, Gabriel Abraham. The intellectual history of the civic culture concept. In: ALMOND, Gabriel Abraham; VERBA, Sydney (orgs) The civic culture revisited. London, New Delhi: Sage Publications, 1989.

ARATO, A. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil - orientações para novas pesquisas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 27: 18-27, 1995.

ATLAS Sociodemocrático y de la Desigualdad del Uruguai, 2013

AVRITZER L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opin. Publica vol.14 no.1 Campinas, 2008.

\_\_\_\_\_. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo. Cortez Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. **A moralidade da democracia**. Ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. Belo Horizonte. Editora UFMG, 1996.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Participativo: uma explicação e a teoria democrática: um balanço crítico**. In. A inovação democrática no Brasil. O Orçamento Participativo. Leonardo Avritzer, Zander Navarro (Organizadores). Cortez Editora. São Paulo, 2003.

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.

\_\_\_\_\_. *OP ao Termidor?*. Comunicação ao seminário. *O Orçamento Participativo visto pelos seus investigadores* Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2001.

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, 2011.

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

BARRAN J; NAHUM, B. Batlle, los estancieros e el império británico. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, 1979.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1992.

\_\_\_\_\_. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. UNESPE. São Paulo, 1994.

BOISIER, Sergio. Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. **Revista de la CEPAL** N° 31/1997. Pág.140 y 141.

BORVA, J. Participação política como resultado das instituições participativas oportunidades políticas e o perfil da participação. PIRES, R. R. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2011, p. 65-76.

BOTTINELLI, E. Las carreras políticas de los senadores en Uruguay: ¿Cambios o continuidades ante el triunfo de la izquierda? **Rev. Sociol. Polit.** vol.16 no.30 Curitiba, 2008.

BRAGA, M. O Sistema Político-Representativo Brasileiro: Continuidades e Mudanças. **Revista Política e Sociedade** v.6 n.10, 2007.

BRAGA, M; PIMENTEL, J. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? **Opin. Publica** vol.17 no.2 Campinas, 2011

CABRERO MENDOZA, Enrique. *“Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y Experiencias”*. *Revista Nueva Sociedad*, 1996.

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

CALDEIRA, T. **A política dos outros**: o cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam dos outros e dos poderosos. São Paulo. Brasilerense, 1984

CÉCILE, C; RAVECCA, P. **Gobierno “progresista” y movimientos sociales en Bolivia y Uruguay hoy**. *Tinkazos*, , vol.11. no.23-24, p.197-211. ISSN 1990-7451. Mar 2008

CHASQUETTI, D; BUQUET, D. La democracia em Uruguay: una partidocracia de consenso. **Política**. N° 042, 2004

CHAVES, D. Del Frente Amplio a la Nueva Mayoría. La izquierda uruguaya ante la perspectiva del gobierno. In: GARAVITO, César A. Rodríguez.

\_\_\_\_\_ (Eds.). *La nueva izquierda en América Latina —sus orígenes y trayectoria futura*. Norma. Bogotá, 2005,

COHEN, J. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*, México, v.4, n. 14, p.24-47, abr./jun., 2000.

COHEN, J.; ARATO, A. **Sociedad civil y teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

CÔRTEZ, S. M. V.; GUGLIANO, A. A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias** (UFRGS), 2010.

COUTINHO, N. **Marxismo e política**. A dualidade de poderes e outros ensaios São Paulo: Ed. Cortez, 1994.

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

\_\_\_\_\_ **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo. Editora Brasileira, 1994

DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 1980.

DOGLIO, NATALIA, SENATORE L, YAFFÉ J. Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2004), en Jorge Lanzaro (coord.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, Montevideo, Fin de Siglo, 2004.

El PAIS. Disponível em: <http://www.elpais.com.uy/informacion/concejales-denuncian-maniobra-eleccion-ch.html>

FARIAS, C. **Democracia deliberativa**: Habermas, Cohen e Bohman Journal: Lua Nova, 2000

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

\_\_\_\_\_ **O eu e os outros**. Participação e transformação da consciência moral e cidadã. Tomo Editorial Ltda. Porto Alegre, 2008.

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

FEDOZZI L; MARTINS A. Novas instituições participativas, processos de elitização e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. **35º Encontro Anual da ANPOCS**, 2012.

FERNANDES, R. **Privado porém público**. O terceiro setor em América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERREIRA, R. Movimentos sociais e partidos políticos. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 1994.

FERREIRA, G. Recrutamento à representação político-partidária: o caso das eleições de 2010 no rio grande do sul. Dissertação de mestrado. PUC. Porto Alegre, 2012.

FERLA P; MARZUCA A; VENEZIANO A; WELP, Y. Decentralización y participación democrática em Montevideo. Los consejos vecinales um aporte sobre la cuestión metropolitana. Defensoria del Vecino. Montevideo, 2012

FILGUEIRA, C. Movimientos sociales en la restauración del orden democrática: Uruguay, in *Movimientos Sociales en el Uruguay de Hoy*. Montevideu, EBO, 1985.

FIGUEIREDO A; LIMONGI F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro, 1999.

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

FILOMENA, C. O agoníssimo nas relações sociais do partido, dos espaços públicos da sociedade civil e do sistema administrativo estatal : a experiência da administração popular em Porto Alegre. Dissertação Mestrado. PUC, 2006

FUNG, A. In. **Participação e deliberação**. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. Vera Coelho,, Marcos Nobre (Orgs), São Paulo. Copyright, 2004.

CAETANO, G; RILLA, J. El sistema de partidos: raíces y permanencias. In: CAETANO, G. et. al. De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos. **CLAEH / EBO**. Montevideo, 1991

GANUZA, E. Tipología y modelos de los presupuestos participativos en España, Documentos de Trabajo 1307, **Instituto de Estudios Sociales Avanzados**, Córdoba, 2007.

GENRO T; SOUZA, U. O orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GOHN, M. Assessorias aos movimentos populares: exemplos históricos e avaliação de seu significado político". XIV **Encontro Anual da Anpocs**. Caxambu-MG, 1990.

\_\_\_\_\_. **Teorias dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. Edições Loyola. São Paulo, 1997.

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

\_\_\_\_\_. The Fragile Flower of Local Democracy: a Case Study of Decentralization/Participation in Montevideo. **Politics & Society**, Vol. 30 No. 1, 2002

GONZÁLEZ M. As redes invisíveis da cidade. As comissões de vizinhança d Montevideú 1985-1988. Montevideú. CIESU, 1992

GONZÁLEZ, M. Sencillamente vecinos? Las Comisiones Vecinales de Montevideo: impacto del Gobierno Municipal sobre formas tradicionales de asociación. Dissertação de Mestrado apresentada no Instituto Universitário de Rio de Janeiro, 1995.

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

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

GURZA LAVALLE, A. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. **Lua Nova**. São Paulo, CEDEC, n.47, p.121-137, 1999.

\_\_\_\_\_. Participação: valor, utilidade, efeitos e causas. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011

\_\_\_\_\_. Sem pena nem glória. O debate da sociedade civil nos anos 1990. Novos Estudos, São Paulo: Cebrap, n. 66, 2003

HABERMAS, J. Direito e democracia. Entre facticidade e validade. Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. Teoría de la acción comunicativa – Crítica de la razón funcionalista. Madri: Taurus, 1987.

HARNECKER, M. Un pueblo que se constituye en gobierno. Lom ediciones, Montevideo, 1995.

HOLANDA, S. Raízes do Brasil. Companhia das letras. São Paulo, 1995.

HOLSTON, J. Cidadania insurgente. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Companhia das Letras. São Paulo, 2013.

HUNTIGTON, S. La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX. Buenos Aires. Paidós, 1995.

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

INGLEHART, R; WELZEL, C. Modernização, mudança cultural e democracia: A sequência do desenvolvimento humano. SP/Brasília: Francis & Verbena. 2009.



JORDANA, JACINT. Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. Series Documentos de Trabajo I. Washington, 2000.

KINZO, M. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **XXVII Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 21-25 de outubro de 2003

KLEIN, C. **O desafio da reforma política**: consequências dos sistemas eleitorais de listas abertas e fechadas. Rio de Janeiro: Maud, 2007

LANDIM, Leilah. A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão impossível. Tese de doutoramento, Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.

LANZARO, G. Os Partidos Uruguaios: a transição na transição. **Opin. Publica** vol.9 no.2 Campinas, 2003.

\_\_\_\_\_ La izquierda uruguaya: de la adscripción corporativa al desarrollo de un partido de nuevo tipo. Montevideo: **Instituto de Ciencia Política**, Working Paper, 1996.

LAVALLE, VERA A. Após a participação: nota introdutória. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, São Paulo. 84: 13-23, 2011.

LIJPHART A. **Modelo de democracia**. Desempenho e padrões de governos em 36 países. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2003.

LISSIDINI, A. **Uruguay y la centralidad de la política**. In. Cavarozzi, m; Medina, J. Editorial Homosapiens, Rosario, 2002

LOPEZ, F. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. Rev. **Sociol. Polit.** no.22 Curitiba, 2004.

LÜCHMANN, L. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Campinas, SP. Teses, 2002.

LUNA, P. Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicancias de cara a un eventual gobierno progresista. In. **Lanzaro. La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno**. Editora Fin de Siglo, Montevideo, 2004

MAGALHÃES N. **O Povo Sabe Votar, Uma Visão Antropológica**. Petrópolis: Vozes/Unijuí. 1998.

MADEIRA, R. Vinhos antigos em novas garrafas: a influência de ex-arenistas e ex-emedebistas no atual multipartidarismo brasileiro. Porto Alegre. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

MAIA, R. O papel democrático da sociedade civil em questão. **Lua Nova**. São Paulo, 2010

MAINWARIN E TORCAL Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização, **Opin Publica** vol.11no.2 Campinas, 2005

MAINWARING, S, SCULLY, T. *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*. CIEPLAN. Santiago, 1995

MAINWARING, Scott, **Sistemas Partidários em Novas Democracias: O Caso do Brasil.**, Mercado Aberto/ Editora FGV. Porto Alegre/Rio de Janeiro, 2001.

MARENCO A; SERNA, M. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. **Rev. bras. Ci. Soc.**vol.22 no.64 São Paulo, 2007.

MARQUES, J. Na busca dos novos líderes: o processo de construção de candidaturas ao legislativo municipal aspectos teóricos e um estudo de caso. São Carlos, 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de São Carlos

MARQUETTI, A. in. **A inovação democrática no Brasil**. Avritzer e Navarro (Org.) São Paulo. Cortez Editora, 2003.

MAY, T. **Pesquisa social**. Questões métodos e processos. Porto Alegre. Artemed, 2004

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

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

MOISES, A. Partidos estão em questão, mar. 2015. Disponível em <http://josealvaromoises.com.br/>. Acesso em: 28 de fevereiro 2015.

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

MOREIRA, C. **A partidocracia**. Montevidéo. *Semanario Brecha*, 2012

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

NICOLAU J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados vol.49** no.4 Rio de Janeiro, 2006.

NIETO, H. Apogeo y crisis de los sectores mayoritarios del FA. Tesis de maestría, UDELAR. Montevideo, 2000.

NOGUEIRA, M. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Ed. Cortez, 2005.

NUNES, E. A **gramática política** do **Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro. Editor Jorge Zahar, 1997

OFFE, C, A Democracia partidária competitiva e o Welfare State keynesiano, **Tempo**. 1984.

PALMEIRA, Moacir. Voto: racionalidade ou significado. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Número 20, ano 7, outubro. 1992

PANEBIANCO, Ângelo. **Modelos de partido**: Organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PAOLI, M. **Movimentos sociais no Brasil**: em busca de um estatuto político In: Movimentos sociais e democracia no Brasil. Marco Zero. São Paulo, 1995.

PEREZ, R. Os partidos en el Uruguay moderno. **CLAEH**. Montevidéo.1984.

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

REAL DE AZÚA. **Partidos política e poder em el Uruguay**. Facultad de Humanidades y ciencia, 1988.

RBOP. Rede Brasileira de Orçamento Participativo, 2012 In <http://www.redeopbrasil.com.br/>

REESE-SCHAFFER, W. **Compreender Habermas**. Rio de Janeiro. Editora Vozes, 2009

RENNÓ, L; SOUZA A. A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em porto alegre. **Rev. Sociol. Polít.** Curitiba, 2012.

RIBEIRO, E; BORBA, J. Os determinantes da participação no orçamento participativo: um estudo comparado entre porto alegre e montevidéo. **34º encontro anual da ANPOCS**, 2010

ROMÃO, W. **Nas franjas da sociedade política**: estudo sobre o orçamento participativo. Tese doutorado. USP, 2010.

ROMÃO, W. O PT, os movimentos sociais e a questão da participação: preocupações metodológicas no estudo das experiências de São Paulo e Porto Alegre. Disponível em [www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/](http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/)

ROMEO PÉREZ. **La democracia atacada**. Ediciones de la Banda Oriental, 1988.

SAN MARTÍN, L. **La Descentralização em Montevideo**. Reflexiones de los protagonistas. Ed. Fin de Siglo. Montevideo, 1994.

SAMUELS, Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997

SANTOS, B. **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Ed. Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice**. São Paulo: Ed. Cortez, 1997.

SANTOS, W. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira, Rio de Janeiro, Ed. Campos, 1979,

SANTOS, W. **O século de Michels** : competição oligopólica, lógica autoritária e transição na América Latina. Rio de Janeiro, 1984.

SERNA M. **Reconvenção democrática das esquerdas no Cone Sul, trajetórias e desafios em Argentina, Brasil e Uruguai**. EDUSC,2003

SILVA, M. sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

\_\_\_\_\_. A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condições e resultados. In. A inovação democrática no Brasil. O Orçamento Participativo. Leonardo Avritzer, Zander Navarro (Organizadores). Cortez Editora. São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. Construção da “participação popular”: análises comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS. UFRGS, 2001.

SILVA, M; OLIVEIRA, G. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e interação Estado-movimento uma análises do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**, Porto Alegre, 2011.

SOLARI, A. **Uruguay, Partidos políticos y sistema electoral**. Montevideo: Fondo

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

SOUZA, L. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova, no.84**. São Paulo, 2011.

SPM/PMPA. Programa de Regularização Fundiária. SPM. Prefeitura municipal de Porto Alegre, 1990

TAYLOR, C. **Philosophy and the human sciences**. University Press. Cambridge,1985.

TEXEIRA; ALBUQUERQUE. Emergência do OP (Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. 2006.

TIMOTHY J. POWER; GISELLE D. JAMISON. **Desconfiança política na América Latina**. Opinião pública, Campinas, 2005

\_\_\_\_\_. Participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: aprendizajes y reflexiones desde los noventa. **Rev. Urug. Cienc. Polít.** vol.17 no.1 Montevideo, 2008

\_\_\_\_\_. La descentralización del gobierno municipal de Montevideo en el marco de la reforma del Estado (1990-2001) Rio de Janeiro:IUPERJ, 2004.

WAMPLER, B. **Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias**. In Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

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, 2011.

## **ENTREVISTAS AOS DELEGADOS DE PORTO ALEGRE**

### **E1 Juçara**

Professora nas vilas populares. Trabalhou como professora no morro santa Tereza, na vila popular. Começou como sindicalista logo se vincula ao movimento comunitário.

### **E2 Luiza.**

Tecnóloga em eletrônica. Começou com o OP, através dele chegou a associação. Presidente de associação de moradores. Conselheira de Assistência Social. Trabalha em projetos sociais do Governo Federal (Minha Casa Minha Vida)

### **E3 Adriana**

Pedagoga. Trabalha em duas instituições sociais - organizações sociais da Igreja Católica, com vínculos laborais.

### **E4 Cleusa**

Educadora infantil. Representa a creche da comunidade e os problemas do bairro. Vínculos com Associações de Moradores.

### **E5 Elisangela.**

Educadora. Tem uma longa trajetória laboral em empregos poucos qualificados. Participava em Associações de Moradores.

#### **E6 José**

Recebe pensão por invalidez, trabalhava de pedreiro. Não se vincula associações nem sindicatos.

#### **E7 Lauro**

Aposentado. Presidente da Associação de Moradores Jardim Cascata,

#### **E8 Marli**

Educadora Aposentada. Participa nos clubes de mães e associações de moradores.

#### **E9 Gabriel**

Profissional. Formado em administração. Depois de aposentado foi convidado a formar parte do Conselho de saúde (2008). Não participa de associações de moradores.

#### **E10 Loireci**

Trabalha na área de saúde. Agente de saúde. Desde os 17 anos participa em atividades comunitárias, clubes mães, associações de moradores, movimento de rádios comunitárias.

#### **E11 Telmo**

Profissional. Participa de associações, pela internet. Participa de ONGs.

#### **E12 Celi**

Educadora infantil. Participa na administração e direção de creches. Participa de associações de moradores, vinculadas à regularização das vilas.

#### **E13 Osmar**

Empregado administrativo. Não participa de nenhuma associação. Vinculou-se ao OP através do Programa Minha Casa Minha Vida.

#### **E7 Margaret**

Empregada do comercio. Participa de Associação de moradores.

## **ENTREVISTAS DOS CONSELHEIROS DE MONTEVIDÉU**

### **E1 Maria**

Docente aposentada. Participou em comissões de bairro e sindicatos.

### **E2 Curbelo**

Vinculado a uma geração, que viveu a repressão. Começa a militância nos finais dos anos 60. Experiência sindical, trajetória na militância política e social.

### **E3 Silvia**

Participa de cooperativas de moradia e de associações de mulheres. Atualmente vinculada a comissão da mulher.

### **E4 Niro.**

Aposentado. Desde 1972, participando em sindicatos. Atualmente vinculado a organizações de aposentados (presidente). Participa em Comissões de bairro.

### **E5 Sonia**

Educadora de uma fundação (ONG). Nos anos 90 participações em sindicatos. Também participou de Clube esportivo do bairro. Presidente clube de basquete. Atualmente trabalha na comissão cultura e gênero.

### **E6 Angélica**

Empregada. Participa em sindicatos e cooperativas de ajuda mutua. Participou de um grupo dedicado a educação em cooperativismo.

### **E7 Cecília**

Docente. Participou ativamente do movimento estudantil nos anos 1970. Participação em sindicatos.

### **E8 Sergio**

Vendedor de livros. Recebe uma pensão como perseguido político, esteve em prisão na ditadura. Militante da juventude comunista. Participa de sindicatos.

### **E9 Rodrigo**

Jovem Estudante universitário trabalha (19 anos). A partir do CV participou de uma Comissão de Bairro.

### **E10 Alberto**

Motorista de ônibus. Participa de cooperativas. Participa de sindicatos.

### **E11 Carla**

Dona de casa, secretária da comissão de vizinhança. Participa de clube esportivo e de projeto sociais.

### **E12 Juanita**

Aposenta. Participa de cooperativas de bairro. Participa de comissões de bairro. Participou do movimento sindical.

### **E13 Júlio**

Carpinteiro aposentado. Trabalhou na construção civil. Participa do movimento sindical, clubes esportivos, comissões de fomento de bairro (representante da comissão de saúde).

### **E14 Galdis**

Empregada. Participa em Comissões de bairro, Cooperativas de Moradias por ajuda mutua.

### **E15 Júlio**

Trabalha na construção civil. Participa de sindicatos, comissões de bairro. No CV trabalha em três comissões: meio ambiente, transporte, cultura.

### **E16 Luís**



Trabalhador de frigorífico. Agora na construção civil, atualmente está desempregado. Participou de sindicatos, no período de repressão, 72 e 73. Ligado a PCU.

### **E17 Elisabete**

Professora Artesanato, antes trabalhava numa imprensa. Representado um grupo de artesãos

### **E8 Omar**

Trabalha no comércio por conta própria. Dentro do CV forma parte da comissão de cultura. Participa de organizações culturais. Pertencente a Federação anarquista, 30 anos de militância. Participou em comissões de bairro. Participa de movimento de rádios comunitárias.

### **E19 Daniel**

Docente. Participa de projetos sociais. Participou de sindicatos e cooperativas de moradia.

### **E20 Elvio**

Trabalha na construção civil. Participou de organizações sindicais e cooperativas.

### **E21 Raul**

Aposentado, funcionário público. Participou do Movimento sindical, e de Associações de Moradores

GORRITTI. Funcionário da Intendência Municipal de Montevideú. 2013.

## ANEXO

### **Roteiro das entrevistas realizadas aos conselheiros e delegados nas cidades de Montevideu e Porto Alegre.**

- 1) Nome
- 2) Atividade profissão, idade
- 3) Participa de associações? Quanto tempo?
- 4) Como foram seu primeiros contatos com organizações (sindicatos, Associações de Moradores, Ongs, cooperativas, associação religiosa, etc.)
- 5) Como chegou ao Conselho ou Fórum? Foi apresentado por uma organização social?
- 6) Quanto tempo leva como conselheiro/delgado?
- 7) Em sua opinião o CV/Fórum está cumprindo com seus objetivos?
- 8) Como ocorrem as disfunções dentro do CV/Fórum? Existem muitas opiniões diversas?
- 9) Existem conflitos entre o CV/Fórum e a Prefeitura?
- 10) Quais são os principais problemas que tem o CV/fórum?
- 11) Participa de campanhas eleitorais? De que forma?
- 12) Participa regularmente de reuniões de partidos políticos?
- 13) Faz quanto tempo?
- 14) No caso da FA e do PT: em que setor? Participa de Comitês de Base?
- 15) Pretende candidatar-se para um cargo eletivo? Por que?