

PARTIDOS POLÍTICOS E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM MONTEVIDÉU E PORTO ALEGRE

Alejandro Lezcano Schwarzkopf¹

RESUMO: Neste artigo, através da noção de cultura política, visamos comparar elementos do sistema político partidário uruguaio e brasileiro, principalmente das cidades de Montevideu e Porto Alegre, apresentando algumas hipóteses sobre a influência desses sistemas na institucionalização de novas formas de participação cidadã. Para alcançar esses objetivos utilizamos fontes secundárias - Pesquisa Capital Social, Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de vida na América Latina (CNPq), 2005, e dados do Latinobarometro – para comparar similitudes e diferenças culturais entre as duas cidades e seu impacto nas formas de participação. Foi constatado que as diferenças na institucionalização partidária e a relação dos cidadãos com a política influenciaram a formação dos modelos institucionais participativos diferenciados.

PALAVRAS-CHAVES: democracia, participação, cultura política.

POLITICAL PARTIES AND PARTICIPATORY DEMOCRACY IN MONTEVIDEO AND PORTO ALEGRE

ABSTRACT: In this article, through the notion of political culture, we aim to compare elements of the political party system in Uruguay and Brazil, mainly in the cities of Montevideo and Porto Alegre, presenting some hypotheses about the influence of these systems on the institutionalization of new forms of citizen participation. To achieve these goals, we used secondary sources: Social Capital Research, Sustainable Development and Quality of Life in Latin America (CNPq), 2005, and data from Latinobarometro - to compare similarities and cultural differences between the two cities and their impact on forms of participation.

KEYWORDS: democracy, participation, political culture.

INTRODUÇÃO

Na América, a democracia eleitoral parece consolidada; no entanto se estendeu em 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, isto é, os partidos políticos. Diferentes pesquisas constataram um declínio na visão dos cidadãos latino americanos na confiança nas instituições - os partidos políticos e Congresso aparecem como os de menor confiança nos dados do Latinobarometro do 2007.

Enviado: 02/10/2013

Concluído: 01/10/2015

Na década de 1990 - antes de aumentar os atuais índices de desconfiança nas instituições políticas - surgiu uma variedade de experimentos que visam aprofundar e inovar os canais democráticos, ampliando o campo político de construção da cidadania (DAGNINO, 2006). Dentro destas inovações destaca-se o Orçamento Participativo (OP), iniciado com o governo do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre (1989-2002). Em duas décadas, OP se tornou uma forma de participação local presente em mais de cem cidades no Brasil e passou a inspirar outras cidades em âmbito internacional, entre elas a cidade de Montevidéu. Nessa cidade o núcleo das inovações democráticas reside no que se denominou *Descentralização Participativa* e na estruturação de *Centros Comunitários Zonais*, que são as principais instâncias onde se desenvolve a participação. Esses modelos participativos apresentaram elementos em comum e acentuadas diferenças (GUGLIANO, 2004). 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.

Segundo Goldfrank (2006), o nível da institucionalização dos partidos de oposição criou diferenças na participação nas experiências de Montevidéu e Porto Alegre. Em Montevidéu, 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. Em Porto Alegre, o PT era somente um partido a mais entre vários debilmente institucionalizados. Não existiam grupos partidários historicamente dominantes, mas vários deles formados na última década, que tinham pouca coerência e disciplina partidária. Esta tese sustenta-se nas grandes diferenças entre os sistemas partidários do Brasil e do Uruguai. No caso uruguaio, os partidos se constituíram nos atores centrais da

política, exercendo a condução governamental, a intermediação ante os grupos de pressão e a representação política da cidadania, sendo estes elementos centrais para caracterizar a democracia uruguaia como “partido-centro de consenso” e os partidos políticos como artífice do regime (CHASQUETTI BUQUET, 2004). No caso brasileiro, o sistema de partidos pouco institucionalizado, assim como um sistema eleitoral de listas abertas, favoreceu a autonomia das campanhas dos candidatos a cargos legislativos.

Através da noção de cultura política visamos comparar elementos do sistema político partidário uruguaio e brasileiro, principalmente das cidades de Montevideú e Porto Alegre, apresentando algumas hipóteses sobre a influência destes sistemas na institucionalização de novas formas de participação cidadã. Portanto, complementamos a tese de Goldfrank (2002), analisando dados em fontes secundárias - Pesquisa Capital Social, Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de vida na América Latina (CNPq), 2005, assim como dados do Latinobarometro.

1. Sobre a noção de cultura política

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 partidos políticos, não são suficientes para o bom funcionamento da democracia, pois também seria necessária uma cultura política congruente com esse arranjo institucional. Nesta análise, os valores, sentimentos, crenças e conhecimentos são relevantes para explicar os padrões de comportamento político adotados pelos indivíduos (ALMOND e VERBA, 1989). A cultura política de um país é compreendida como a configuração particular de padrões de orientação em relação aos objetos políticos partilhada por seus membros (Ibid., p. 13).

A noção de cultura política, após um breve êxito inicial, sofreu várias críticas¹. No entanto, este conceito possibilitou novos enfoques para fenômenos contemporâneos, desenvolvendo

¹ 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, sua ausência seria entendida como uma das razões que promoveriam crises em sistemas

uma nova visão para as diferenças de funcionamento e desempenhos de arranjos institucionais semelhantes implantados em sociedades diferentes (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).

Para analisar as novas instituições de democracia participativa em Porto Alegre e Montevidéu, devemos levar em conta a vasta evidência empírica que mostra uma tendência de desconfiança dos cidadãos em relação à política. Ao invés de confiança e redes de engajamento cívico, o legado autoritário na maior parte de América Latina parece ter produzido um ciclo vicioso de desconfiança. Produz-se uma situação onde prevalece o interesse individual familiar em detrimento de orientações voltadas para o coletivo, gerando uma desconfiança em relação às instituições. A dimensão da confiança política radica na crença de que o sistema político ou alguma parte dele produzirá resultados. Desta forma a confiança política é importante porque é um componente do apoio político que possibilita melhor margem de manobra aos governos. No caso brasileiro, a confiança é afetada por eventos conjurais, que se repetem periodicamente. Pesquisas demonstraram um aumento da descrença nos partidos, no contexto da crise política de 2005-2006. Assim, embora se observe uma atitude positiva perante o processo democrático, permanece uma desconfiança em relação aos partidos e o exercício do voto (BAQUERO; GONZALEZ, 2011).

2. Partidos políticos no Uruguai

O Uruguai é um caso relativamente atípico na região. Todas as tipologias elaboradas sobre a América Latina ressaltam esse aspecto. Alguns indicadores exemplificam as mesmas: um elevado PIB per capita; predomínio de formas de vida urbana desde a formação do Estado moderno; altas taxas de educação e baixo índice de analfabetismo; homogeneidade étnica, cultural e regional; estabilidade política. Até a década de 1960, o Uruguai compartia com

políticos. Desta 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).

Argentina uma posição privilegiada no marco das nações Latino-americanas, pois estava na frente em todos os indicadores de desenvolvimento e modernização social (FILGUEIRAS,1985).

Uma das características distintivas da sociedade uruguaia é a grande centralidade dos partidos políticos na história do país. Os partidos denominados tradicionais (Partido Nacional ou Branco e Partido Colorado) tiveram origem antes da consolidação do próprio Estado Nacional. Gerardo Gaetano (2006) aponta que, no começo do século XX, com o Estado batllista², os partidos foram privilegiados como seus interlocutores reconhecidos, tendendo paralelamente a não transferir esse estatuto aos atores corporativos, em particular no que se refere à formulação de políticas gerais. Dessa forma, solidificou-se uma cidadania que predominou sobre a ação corporativa, e paulatinamente consolidou-se um conjunto de pautas gerais nas relações entre sociedade civil e política, caracterizadas por uma politização profunda do social. Os partidos passam a ser centrais. No caso uruguaio a diferença do que ocorreu em todo o continente, a partidização da política precedeu a formação do eleitorado. Foram os velhos partidos uruguaio que impulsionaram, através de pactos, a incorporação eleitoral do conjunto da população, portanto a integração política ocorreu através das estruturas partidárias

Interpretações das ciências sociais uruguaias têm privilegiado o papel dos partidos tradicionais por sua centralidade política, destacando que os partidos 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). Esse conceito não adquiriu um sentido negativo, mas pelo contrário, a centralidade partidária uruguaia foi analisada como fator essencial para que a autonomia política, o consenso e a estabilidade democrática sejam as características aceitas como positivas da democracia uruguaia, provocando que a política adquira uma alta centralidade na vida cotidiana (MOREIRA, 2000). Esse fenômeno se manifestou numa elevada participação eleitoral comparada com Brasil. Assim, foi possível observar que entre 1920 e 1930 a participação eleitoral no Uruguai era de 13,8% da população, enquanto que, no Brasil, a mesma não superava 3,5% de sua população. Desde 1950 até inícios dos anos 60, as médias para o Uruguai aumentaram para 38,3% enquanto que no mesmo período, no

² Doutrina política criada por José Batlle y Ordóñez (1856-1929), Presidente nos períodos 1903-1907 e 1911-1915, que em seus aspectos mais importantes defendia o desenvolvimento a partir da intervenção do Estado e a criação de legislações sociais.

Brasil, a participação eleitoral chegou apenas a 18,2% da população. Só em finais da década de 1980, 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 interesses dos cidadãos na política destacam a cidade de Montevidéu com 41%, de interesse, comparado com um terço (31,6%) em POA (BAQUERO, 2007).

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

Tabela 1 Apoio à democracia, Brasil / Uruguai, 2006

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

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

2.1 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, sendo estimulados a fazer suas campanhas eleitorais com grande autonomia em relação ao partido. O sucesso eleitoral de um partido tem relação direta com a presença de candidatos competitivos. Desta forma, é muito comum que os candidatos populares uma vez eleitos consideram-se desvinculados do partido.

Esse sistema estimularia a que os eleitores votassem nas referências pessoais do candidato e não nos programas partidários Mainwaring, Scully (1995). Desta forma, é reforçado o pessoalismo, e as relações verticais apontadas por Putnam (2009) como restritivas do Capital Social. As pesquisas têm mostrado de forma consistente que na hora de votar, os eleitores consideram a pessoa do candidato mais importante do que o partido, e este processo de preferência eleitoral afeta fortemente outras atitudes políticas, servindo como ponto de referência para entender as predisposições de apoio ou rejeição a opções políticas (BAQUERO, 2007).

Uma medida para avaliar a institucionalização partidária encontra-se nos laços de lealdade que os partidos geram entre seus membros, assim como a 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. Uma medida para avaliar a institucionalização partidária encontra-se nos laços de lealdade que os partidos geram entre seus membros, assim como a 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. Os partidos apresentam baixa identificação entre o eleitorado. Os dados do Latinobarômetro (Tabela 2) confirmam a baixa identificação dos cidadãos brasileiros com os partidos políticos na comparação entre os dois países.

Tabela 2 - 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).

3. Instituições de democracia participativas em Montevidéu e Porto Alegre, um estudo comparativo

No começo da década de 1990, nas cidades de Porto Alegre e Montevidéu, foram instituídas novas formas de participação democrática, com elementos em comum e também com marcantes diferenças. No caso de Porto Alegre, a estrutura institucional visou uma maior democratização do orçamento público; já no caso de Montevidéu, enfatizou-se a descentralização de serviços para alcançar uma maior participação democrática dos cidadãos. Nos dois casos, existiu um papel determinante desempenhado pelo Executivo Municipal, formado por novos governos de esquerda que alcançaram o poder pela primeira vez. Portanto, *da plena vontade política dos dirigentes da Administração.*

3.1 Gêneses do Orçamento Participativo de Porto Alegre

Com o triunfo nas eleições Municipais de 1988, a coalizão de esquerda formada pelo PT e PCB, ocupa pela primeira vez o governo da cidade de Porto Alegre. Nesta administração, passam a ser institucionalizados mecanismos sob os quais o controle de uma porção importante do orçamento municipal transferiu-se do governo municipal para um processo de tomada de decisão de baixo para cima, denominado Orçamento Participativo (OP). Ao final da primeira gestão da Administração Popular (AP), a construção do OP surge como produto

das ações coletivas e da cultura política disseminada na trajetória dos movimentos sociais e dos *partidos políticos de esquerda* que lutavam pelos direitos à cidade e à cidadania.

Para Fedozzi (2000), o OP-PoA é resultado de dois movimentos dialeticamente relacionados na práxis de sua construção.

O movimento de dentro *para* fora do Estado, representado pelo conjunto de ações políticas da AP para reformar essa fração, a fim de tomar a administração municipal apta a receber os inputs da cidadania, suas demandas e suas propostas; e movimento cuja força foi no sentido inverso, ou seja, de fora para dentro do Estado, representado por uma cidadania exigente e indignada, em suas múltiplas formas associativas e movimentos, individual ou coletivamente, que em vários momentos demonstrou a importância da pressão política e do controle social sobre o Estado, como fator decisivo para quebrar as barreiras burocráticas que o separavam da sociedade. (172)

Portanto, nessa interpretação foi importante a demanda das organizações para obter um maior controle social do Estado. Para Goldfrank (2006) as organizações sociais de Porto Alegre gozavam de relativa autonomia política partidária, pois no final da década de 1980, nenhum partido político havia conseguido estabelecer relações permanentes. Em Porto Alegre existiu uma pluralidade de grupos que formavam parte das associações.

Essa é também a hipótese de Baierle (1992) para quem os movimentos comunitários foram dirigidos por um sujeito plural, do qual a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) é apenas uma das partes de um conjunto mais amplo, integrada pela ação das entidades de assessoria, de segmentos da Igreja e "caciques" de direita e de "esquerda", cuja ação é muito mais centrada nas suas figuras do que nas suas flutuantes referências partidárias. No entanto, essa característica não significa que não existiria relações clientelísticas, mas que muitas organizações estabeleciam relações oportunistas e transitórias com os partidos políticos.

Esta síntese de forças diversas originou uma nova estrutura institucional, baseada em duas premissas: qualquer cidadão pode participar nas assembleias anuais e aqueles que intervêm tem o mesmo direito a voz e voto. A realização do OP consta de uma série de etapas que incluem mecanismos de democracia direta (realização de assembleias públicas, abertas, deliberativas, nos bairros da cidade), assim como mecanismos de democracia representativa, onde são eleitos delegados para deliberar sobre o orçamento municipal. A primeira etapa inclui uma série de reuniões em cada região, onde ocorrem as assembleias regionais e temáticas, assim como a prestação de contas do município, que realiza uma avaliação sobre

as obras públicas decididas no ano anterior. Isso possibilita o controle de parte do público da gestão do governo.

3.2 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.

No âmbito político (antes da aceção ao governo da FA) existia um relativo consenso entre os partidos em torno às vantagens e a necessidade de descentralizar a cidade. No entanto, a FA transformou essa proposta em um dos pontos centrais de sua campanha eleitoral. O candidato do FA, Tabaré Vázquez, defendia a descentralização como uma estratégia para melhorar a gestão e renovar a democracia, combinando os objetivos de eficiência da gestão com a intenção de aprofundar a democracia (WELP E SCHNEIDER, 2011).

No modelo institucional de Montevidéu predominam as formas de democracia representativa sobre as formas de democracia direta. No entanto, durante a etapa de construção do modelo, propôs-se, por parte dos grupos mais “radicais” da FA, que as Assembleias Deliberantes tivessem um papel central. Neste primeiro momento foram criados 18 Centros comunais Zonais, distribuídos em diferentes regiões de Montevidéu, com o objetivo de descentralizar a administração e possibilitar a participação direta dos cidadãos. Para Veneciano (2004), o decreto que cria os 18 CCZ - com delegados do Intendente e Assembleias Deliberantes como órgão de participação vizinhais - apresentava um erro de diagnóstico sobre o tecido social. Para a autora, não é suficiente a existência de canais institucionais para a participação, pois no Uruguai não existe uma tradição de participação através de organizações territoriais.

No Uruguai, as organizações apresentam características corporativas, setoriais verticais e um sistema onde os partidos políticos têm grande centralidade como canais participativos. O “voluntarismo” não tinha como origem unicamente o governo, mas também dos quadros *frenteampelistas* que participaram dos CCZ, equiparando a militância político-partidária ou setorial à “social-territorial”. Para a autora não se percebeu que a identidade dos cidadãos montevideanos não estava representada na ideia de vizinho, mas no cidadão votante,

militante partidário ou sindical; não se percebeu que era necessária uma transformação da lógica da ação coletiva.

Essa análise coincide com Selios (2006), quando afirma que os uruguaios se caracterizam por apresentar altos padrões de interesses e participação em atividades políticas, mas não demonstram grande interesse na participação em organizações da sociedade civil. No entanto, segundo dados aportados no estudo de Baquero (2007) a porcentagem participação dos montevideanos em “organizações comunitárias” é muito similar a de Porto Alegre, 21,5% em Porto Alegre e 22,6% em Montevidéu.

Neste sentido, os dados indicam que a forma mais usual de participação em Porto Alegre são os abaixo assinados (56%). Em Montevidéu é o comparecimento em comícios (46,8%). Os dados corroboram que a participação em partidos políticos e reuniões políticas na cidade de Montevidéu é superior ao de Porto Alegre. A participação em associações comunitária tem um percentagem similar nas duas cidades. Esta primeira proposta frenteamplista recebeu forte oposição dos partidos políticos tradicionais, que no caso uruguaio eram fortes e institucionalizados (GOLDFRANK, 2006)³. Por exemplo, o Partido Colorado tentou utilizar sua influência sobre as associações vicinais e os trabalhadores municipais para obstaculizar seu programa de participação. O governo nacional, da administração do Partido Nacional, recortou transferências ao governo municipal e tentou declarar inconstitucional a nova instituição participativa.

A FA se viu forçada a negociar um novo modelo de descentralização que culmina em 1993 com um novo sistema, onde predominam as formas de democracia representativa composta de: Juntas Locais (JL); organismo de representação político-partidária, composta por vereadores; e os “Conselhos Vicinais” (CV); órgãos de representação de vizinhos, os quais têm como objetivos ser porta voz de propostas.

O estímulo à nova forma de democracia implicava uma mudança na forma histórica de fazer política ao nível municipal, assim como a passagem de uma lógica setorial vertical a uma horizontal e territorial, assim como a passagem de uma lógica político-partidária a uma participativa. Essas mudanças afetaram os mecanismos de participação política, os atores priorizados e as formas das legitimidades. No estudo realizado por Alicia Veneciano (2004)

³ No primeiro governo da FA existiu uma “coabitação” entre o governo nacional, a cargo do Partido Nacional e o governo de Montevidéu da FA, que foi marcada pelos altos índices de conflitos e bloqueios por parte do governo nacional ao governo departamental (Moreira y Veneziano, 1995).

concluiu-se que nas novas institucionais democráticas existiu um domínio do setor político, ou seja, a Junta Local, gerando uma mudança dos objetivos, pois os atores priorizados eram os “sócio-territoriais” representados nos CV, “*agora parecem ser os políticos-partidários*”.

Gugliano (2004), depois de realizar um estudo comparativo entre as experiências participativas das cidades de Montevideu e Porto Alegre, conclui: O OP PoA prega uma maior democratização orçamentária, o que possibilita a recuperação e o aprofundamento da cidadania. No caso de Montevideu, enfatizou-se a descentralização e o estímulo a participação dos cidadãos na rotina cotidiana da administração da cidade e não propriamente sua inserção na discussão do orçamento público, sendo que questões ligadas ao orçamento serão 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 logo depois descentralizar o orçamento. Essas diferenças se explicitam nas trajetórias das experiências quanto a suas respectivas estruturas administrativas. Em Porto Alegre, predominou uma estrutura baseada em assembleias. Dessa forma, enquanto em Porto Alegre o processo é baseado em cidadãos em si, em Montevideu houve a preocupação em garantir os espaços tanto da sociedade civil, quanto da sociedade política (GUGLIANO, 2004). O autor destaca o curioso fato de que cidades tão próximas - onde os projetos participativos tiveram grande influência de setores políticos partidários, que reivindicam um projeto em comum de uma nova esquerda latino-americana - apresentaram um distanciamento tão grande em termos de implementação de políticas participativas. Enquanto no Brasil a prioridade foi descentralizar o processo de discussão, mantendo a centralização estatal no momento da execução das políticas, no Uruguai, está se privilegiando a descentralização de serviços, enquanto as decisões em grande parte ainda passam pela centralização da prefeitura municipal.

4. Considerações finais

A relativização da noção de cultura política da primeira abordagem realizada por Almond e S. Verba s, na obra clássica *The Civic Culture*, possibilita novos enfoques para fenômenos contemporâneos, permitindo desenvolver uma nova visão para as diferenças de funcionamento e desempenhos de arranjos institucionais semelhantes implantados em sociedades diferentes (GONZÁLEZ, 2011). Em nosso trabalho comparamos instituições semelhantes, em cidades com vários elementos em comum, mas com grandes diferenças em relação às instituições político-partidárias, com casos extremos de institucionalização dos

partidos na sociedade. A sociedade uruguaia destaca-se pela centralidade partidária. Esse fenômeno foi analisado como fator essencial para a autonomia da política, o consenso e a estabilidade democrática da democracia uruguaia. No Brasil as pesquisas destacam a fragilidade dos partidos e sua fraca institucionalização.

Uma medida para avaliar a institucionalização partidária encontra-se nos laços de lealdade que os partidos geram entre seus membros, sobre este aspecto apresentamos dados que demonstram a visão negativa da sociedade brasileira em relação aos partidos e sua fraca identidade entre os cidadãos, que contrasta com a alta identidade partidária da sociedade uruguaia. As diferenças na institucionalização partidária e a relação dos cidadãos com a política expressam grandes contrastes nas identificações dos cidadãos com os partidos políticos.

Em certa medida, estas diferenças irão impactar as novas instituições de democracia participativa, implementadas no início da década de 1990. Em Porto Alegre, quando o PT institucionalizou o OP, as forças locais não aprestaram uma oposição unificada. No caso de Montevidéu, a influência político partidária esteve marcada principalmente na forte oposição política que foi alvo a nova instituição. A FA se viu forçada a negociar um novo modelo de descentralização. Também foi destacado um domínio do setor político-partidário na participação, através das Juntas Locais, assim como identidade dos cidadãos montevideanos representadas na ideia de militante partidário ou sindical, e não na ideia territorial de vizinho.

Referencias bibliográficas

- 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.
- 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.
- BAQUERO B; GONZALEZ R. Eleições, estabilidade democrática e socialização política no Brasil: análise longitudinal da persistência de valores nas eleições presidenciais de 2002 a 2010. **Opin. Publica vol.17 no.2 Campinas Nov. 2011**.
- BAQUERO, Marcello. *Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- CAETANO, G. **Ciudadanía política e integración social en el Uruguay, 1900-1933**. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- DAGNINO, E. *A disputa pela construção democrática em America Latina*. São Paulo. Paz e Terra, 2006.

- FEDOZZI, L. o Poder da Aldeia. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre. Tomo Editorial, 2000.
- FILGUEIRAS, C. Movimientos sociales en la restauración del orden democrático. CLASCO. Ediciones de la Banda Oriental, 1985.
- GOLDFRANK, B. Los procesos de "Presupuesto Participativo" en América Latina: éxito, fracaso y cambio. Rev. cienc. polít. (Santiago) v.26 n.2 Santiago, 2006.
- GONZÁLEZ, R. Democracia, Cultura Política e Experiências Participativas na América Latina p. 47 a 68. In: BAQUERO, Marcello Culturas(s) Política(s) e democracia no Século XXI na América Latina. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2011.
- GUGLIANO, A. Participação e governo local comparando a descentralização de Montevidéu e o orçamento participativo de Porto Alegre. SOCIOLOGIAS, n.º 46, 2004.
- HUNTINGTON, S. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- MAINWARING, Scott e SCULLY, Timothy. *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford Califórnia, Stanford University Press, 1995
- MENEGUELLO, R. **PT: a formação do partido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MOREIRA, C. A esquerda no Uruguai e no Brasil: cultura política e desenvolvimento partidário. **Opin. Publica vol.6 no.1 Campinas Apr. 2000**.
- MOREIRA; VENEZIANO A. "Intergovernment relations in Uruguay", en Nagel, Stuart (comp.) Political Reform en Developing Nations. Illinois University Press, 1995.
- PUTNAM, R. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Brasília: UNB, 2009.
- SELIOS, L. **Los últimos diez años de la cultura política uruguaya**: entre la participación y el desencanto,. America Latina Hoy, Universidad de Salamanca, 2006.
- SOUSA M. A cultura política do "batllismo" no Uruguai (1903-1958). FAPESP, São Paulo 2003.
- VENEZIANO, A. la participación ciudadana en la descentralización de montevidéu: aprendizajes y reflexiones desde los noventa. Educação e sociedade. Campinas, 2004.
- WELP, Y; SCHNEIDER, C. Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevidéu, Barcelona y Zúrich, **Rev. mex. cienc. polít. soc vol.56 no.211 México abr 2011**

NOTAS

¹ Alejandro Lezcano Schwarzkopf possui doutorado (2015) em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e mestrado pela Universidade Federal de Santa Maria (2008). Integra o corpo de docentes do Colégio Politécnico da Universidade Federal de Santa Maria. Tem experiência de pesquisa em sociológica política, com ênfase nos temas da cidadania, instituições participativas e sociedade civil. Endereço profissional: Av. Roraima, nº 1000, Campus UFSM, Prédio 70. Bairro Camobi Santa Maria – RS. CEP: 97105-900 (55)3220-8273. E-mail: alogia90@hotmail.com