

**ANA CAROLINA QUERINO**

**MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONE SUL  
AS EXPERIÊNCIAS DE MONTEVIDÉU E DE PORTO ALEGRE**

BRASÍLIA – DF  
2006

ANA CAROLINA QUERINO

MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONE SUL: AS EXPERIÊNCIAS DE  
MONTEVIDÉU E DE PORTO ALEGRE

Dissertação apresentada ao Centro de  
Pesquisa e Pós Graduação sobre as  
Américas como requisito parcial para  
obtenção do título de Mestre em  
Ciências Sociais, especialista em  
estudos comparados sobre as  
Américas.

Orientador: Luis Felipe Miguel

Brasília, julho de 2006.

ANA CAROLINA QUERINO

MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONE SUL: AS EXPERIÊNCIAS DE  
MONTEVIDÉU E DE PORTO ALEGRE

Dissertação apresentada ao Centro de  
Pesquisa e Pós Graduação sobre as  
Américas como requisito parcial para  
obtenção do título de Mestre em  
Ciências Sociais, especialista em  
estudos comparados sobre as  
Américas.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Luis Felipe Miguel (orientador)  
Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó Júnior  
Universidade de Brasília

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rebecca Neara Abers  
Universidade de Brasília

Este trabalho é dedicado, *in memoriam*, à minha avó Zelinda, meu modelo de vida e de ser humano.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Profa. Alicia Veneziano, que me indicou os caminhos e me colocou em contato com as pessoas chave na pesquisa de campo em Montevidéu. A sua ajuda foi fundamental para realização deste trabalho,

Agradeço ao Prof. Alfredo Gugliano pela ajuda e pela atenção,

Agradeço especialmente ao amigo e orientador Luis Felipe Miguel, que me acompanha desde os tempos de graduação, pela dedicação e competência como orientador e também por sempre apostar no meu potencial, incentivar-me e nunca me deixar desistir nos momentos mais críticos, Agradeço ao meu avô, pela paciência e compreensão por minha ausência durante o período dedicado a esta dissertação,

Agradeço aos meus primos Vanessa e Wesley pelo carinho e pelo apoio irrestrito na realização dos meus projetos (quem mais me emprestaria um monitor em um domingo de manhã quando o meu queimou na fase final da dissertação?),

Agradeço aos maravilhosos amigos do Ipea, com quem é possível discutir políticas sociais, políticas participativas e também políticas de boteco, onde nenhum assunto é realmente sério, mas é discutido como tal. Sou especialmente grata a Luciana Servo, Roberto Gonzalez, Nathalie Beghin, José Celso Cardoso Júnior, Guilherme Delgado, Leonardo Rangel, André Gambier e Fábio Vaz pelas leituras, incentivos e apoio na realização deste trabalho.

Agradeço às queridas amigas, que estiveram mais próximas neste período em que estive escrevendo, pela grande paciência, carinho, apoio. Tatiana Ribeiral, Flávia Amadeu, Marília Oliveira, Gabriela Antunes, Sarah Mailleux, Karen Silverwood-Cope e Nina Madsen. E ao amigo Guilherme Faria, pelos socorros instantâneos e pelas dicas na fase final deste trabalho.

Por fim, agradeço aos colegas do CEPPAC.

## RESUMO

O tema desta dissertação são as alternativas apresentadas à concepção hegemônica de democracia – a concepção liberal – existentes na teoria e na prática. O principal objetivo é realizar uma análise teórico-comparativa do Orçamento Participativo (OP, de Porto Alegre) e da Descentralização Participativa (DP, de Montevideú). Realizou-se uma revisão bibliográfica dos valores democráticos defendidos pelos principais autores liberais e também de duas correntes alternativas da teoria democrática: a participativa e a deliberativa. Com base nesta revisão e na descrição da configuração das duas experiências abordadas, discutiu-se em que medida o OP e a DP promovem os valores democráticos presentes nas concepções contra-hegemônicas revisadas nesta dissertação.

Pelo fato de ter sido objeto de uma quantidade muito inferior de estudos e ser relativamente desconhecida, optou-se por centralizar a pesquisa na experiência montevidéana. Desta forma, realizou-se um estudo mais aprofundado da DP, inclusive indo a campo. No caso do OP foi feita apenas uma revisão bibliográfica das principais pesquisas sobre o modelo participativo porto-alegrense. Destacaram-se nesta revisão as definições do OP, sua estrutura decisória e os valores promovidos de acordo com os autores revisados. Este exercício contribuiu para definir como olhar a DP: quais aspectos relevantes a serem abordados e observados, quais dados a serem coletados, dentre outros.

Conclui-se que tanto o OP quanto a DP representam um avanço não desprezível no combate às práticas políticas tradicionais e seus vícios no Brasil e no Uruguai, mas são experiências de participação social que não promovem os valores democráticos das correntes participativa e deliberativa da teoria democrática contemporânea. E isto é explicado por aspectos relacionados com os seus desenhos e também pelos obstáculos impostos pela atual estrutura produtiva da sociedade contemporânea à vigência desses valores.

## ABSTRACT

The present dissertation discusses, in theory and practice, the existing alternatives conceptions of democracy to the liberal conception. The goal is to make a comparative analysis of the Participatory Budget (PB) from Porto Alegre, Brazil, and the Participative Decentralization (PD) from Montevideo, Uruguay. For this purpose it was done a literature review of the main liberal authors besides the review of the participative and deliberative democracy conceptual frameworks. It was discussed to what extent the PB and the PD promoted democratic values as proposed in the deliberative and participative democracy frameworks. This discussion was made based on literature review and case study of Brazil and Uruguay.

Since the case of Participative Decentralization has not been extensively explored this research focuses on the montevidean experience and deepens the analysis through field research. In the case of PB the analysis was made through literature review highlighting the definitions about PB, its decision-making structure and the values it promoted. This study contributed to develop a framework of analysis of PD, including the relevant aspects to be addressed and observed, the data to be gathered and so forth.

In conclusion it was found that both PB and PD promote a significant improvement in the combat against traditional politics in Brazil and Uruguay. However these experiences of popular participation do not promote democratic values from the participative and deliberative frameworks. This fact is explained by two main factors: the design of these popular participatory experiences and the productive structure of contemporary society that hampers democratic values.

## SUMÁRIO

<b>Dedicatória</b>	<b>4</b>
<b>Agradecimentos</b>	<b>5</b>
<b>Resumo</b>	<b>6</b>
<b>Abstract</b>	<b>7</b>
<b>Introdução</b>	<b>9</b>
Justificativa e abordagem metodológica	10
<b>Capítulo 1 – A democracia e seus valores na teoria política contemporânea</b>	<b>13</b>
1.1 - Conceito hegemônico de democracia	14
1.2 - Conceitos alternativos de democracia	20
1.2.1 - Democracia deliberativa	20
1.2.2 - Democracia Participativa	23
<b>Capítulo 2 – A experiência brasileira de participação: o Orçamento Participativo de Porto Alegre</b>	<b>28</b>
2.1 - Breve contextualização e definição do OP-POA	28
2.2 - Evolução e funcionamento do OP-POA	35
2.3 - Avaliações e valores promovidos pelo OP-POA de acordo com os principais estudos sobre o tema	41
<b>Capítulo 3 – A experiência uruguaia de participação: a Descentralização Participativa</b>	<b>48</b>
3.1 - Contextualização sócio – política do Uruguai	48
3.1.1 - A democracia uruguaia	48
3.1.2 - Tradição participativa no Uruguai	50
3.1.3 - Contexto de surgimento e trajetória da Frente Ampla (FA)	53
3.2 - Descentralização Participativa: antecedentes, implementação e evolução.	55
3.2.1 - Antecedentes da Descentralização Participativa de Montevidéu	56
3.2.2 - Implementação, evolução e principais resultados da Descentralização Participativa	57
<b>Capítulo 4 – DP, OP e seus respectivos valores democráticos</b>	<b>79</b>
4.1 - O OP e a DP: visão comparativa das duas experiências de participação popular	79
4.2 - A DP e seus valores democráticos	86
<b>Conclusão</b>	<b>100</b>
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>103</b>
<b>Anexo 1 – Lista de entrevistados</b>	<b>108</b>



## INTRODUÇÃO

O tema do presente estudo são as alternativas apresentadas à concepção hegemônica de democracia – a concepção liberal – existentes na teoria e na prática. O objeto da pesquisa é uma discussão dos valores democráticos apresentados pelas principais correntes da teoria democrática contemporânea e dos valores democráticos promovidos pelas experiências de participação popular na gestão pública implementadas em Montevideu e em Porto Alegre.

O principal objetivo desta dissertação é realizar uma análise teórico-comparativa do Orçamento Participativo (de Porto Alegre) e da Descentralização Participativa (de Montevideu). Assim, a questão central que a presente dissertação procura responder é: em que medida pode-se considerar que a Descentralização Participativa e o Orçamento Participativo promovem os valores discutidos nas concepções contra-hegemônicas da teoria democrática contemporânea abordadas nesta dissertação?

Acredita-se que, a partir desta pesquisa, será possível tratar de questões correlatas, tais como: *i)* quais são as possibilidades de promover valores e implementar concepções alternativas de democracia na prática?; *ii)* quais são os limites apresentados nas formulações teóricas das principais correntes da teoria democrática? *iii)* Quais são os principais entraves à participação popular na deliberação pública, em geral? Não se pretende – e reconhece-se a impossibilidade – responder a todas estas perguntas de forma satisfatória nesta dissertação. Mas pretende-se abordar estas questões em alguma medida.

Teóricos e membros de movimentos sociais e partidos políticos, por acreditarem que a democracia liberal é muito restrita, apresentam alternativas aos seus preceitos e funcionamento. A concepção liberal de democracia, predominante nos estudos e na prática política dos países ocidentais, foi inaugurada com os escritos de Joseph Schumpeter, seu principal proponente. A sua principal característica é a definição de democracia enquanto um procedimento cujo objetivo é eleger uma minoria governante, legitimando um tipo de governo que prega um nível mínimo de participação dos cidadãos: a participação eleitoral. Seus proponentes tiveram por objetivo desenvolver uma concepção descritiva de democracia, ou seja, dizer o que a democracia é e não o que ela deveria ser defendendo que a democracia baseada nos procedimentos eleitorais é a única forma viável no mundo contemporâneo.

No campo da teoria política contemporânea, o descontentamento com a concepção liberal de democracia foi expresso pela apresentação de outras concepções de democracia. As principais correntes contra-hegemônicas, as quais foram selecionadas nesta pesquisa, são a participativa e a deliberativa. Estas correntes buscam retomar valores que eram centrais para a democracia na sua formulação clássica, tais quais: a deliberação e a participação direta (e livre) dos cidadãos na gestão da vida pública. Ou seja, concepções de democracia que buscam reaproximar os cidadãos

comuns das decisões públicas que impactam diretamente no seu cotidiano, reduzindo a distância entre o Estado e os indivíduos e aumentando o envolvimento destes na condução da vida pública.

Já no campo da prática política, o descontentamento com a corrente liberal estava presente no discurso e na prática dos movimentos sociais e partidos de esquerda. Nos países latino-americanos estes movimentos e partidos inicialmente lutaram contra os governos ditatoriais e, após a redemocratização, passaram a defender o aprofundamento da democracia então instaurada. Este discurso pelo aprofundamento da democracia envolvia uma concepção mais ampla de política e de participação, melhorias na qualidade de vida dos indivíduos, defesa de direitos de grupos excluídos que até então não estavam na agenda pública, dentre outras questões. Esses segmentos tinham a consciência de que suas reivindicações não seriam satisfeitas somente por meio de eleições e lutavam também pela existência de mecanismos participativos na gestão do Estado.

Neste contexto, após a vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre e da Frente Ampla em Montevideu no final dos anos oitenta, início dos anos 90, foram criados os mecanismos de participação na gestão pública que estão sendo estudados nesta dissertação: a Descentralização Participativa em Montevideu e o Orçamento Participativo em Porto Alegre. Ambos começaram a ser implementados em 1990 e estão em vigor até hoje. São experiências que envolvem, em níveis diferenciados, os cidadãos na discussão da formulação e implementação de políticas públicas. No caso do OP a política em discussão é o Orçamento Municipal e no da DP os cidadãos estão envolvidos na discussão do orçamento e de outras políticas também. Devido às inovações institucionais e na forma de gerir as políticas, estas experiências passaram a ser definidas como sendo exemplos de “democracias participativas”, onde podem ser observadas instâncias de democracia direta e esferas públicas.

Tanto o OP quanto a DP representam grandes transformações no regime político democrático. No entanto, parto da hipótese de que apesar destas experiências participativas terem contribuído para repensar a democracia liberal, questionar em alguma medida o *status quo* e criar um novo tipo de envolvimento do cidadão comum na vida pública, elas não promovem os valores democráticos discutidos pelas correntes contra-hegemônicas da teoria democrática contemporânea abordadas nesta dissertação.

### ***Justificativa e abordagem metodológica***

A democracia – seu conceito e suas práticas – é um dos principais temas de estudo da Ciência Política contemporânea. A maioria dos estudos utiliza como parâmetro as formulações de autores que representam a corrente liberal de democracia. Neste sentido, são comuns os estudos sobre nível de democracia em um dado país, eleições, processos decisórios, dentre outros subtemas que se baseiam nessa corrente teórica. No entanto, principalmente a partir da segunda metade do século XX, o conceito de democracia foi se diversificando e abrindo espaço para

concepções que questionam a corrente liberal, o que inspirou uma grande leva de estudos e fez com que a reflexão sobre o conceito de democracia em si se tornasse um campo rico de estudos.

Do ponto de vista teórico, as reflexões sobre as potencialidades e limitações internas das concepções de democracia defendidas por cada uma destas correntes estão sempre na agenda de pesquisas e, devido à diversidade de formas que podem tomar, não são exaustivas. Quando se trata das concepções que questionam e se apresentam como alternativas viáveis ao *status quo* – como é o caso das concepções selecionadas neste trabalho - o campo de estudos é ainda mais amplo, o que por si justificaria a realização deste estudo.

O Orçamento Participativo e a Descentralização Participativa já foram objeto de diversos estudos nas Ciências Sociais. O OP tornou-se uma experiência paradigmática pelos seus resultados (principalmente em termos redistributivos e de melhoria de serviços), ganhando grande visibilidade, inclusive internacional. É um modelo participativo que vem sendo replicado em diversos estados brasileiros e países das Américas e da Europa. Já a Descentralização Participativa possui uma visibilidade bem menor e foi objeto de poucos estudos, apesar de reivindicar o mesmo *status* do Orçamento Participativo. Esta reivindicação justifica-se pelo fato de ser uma experiência igualmente inovadora e ter sido criada com o mesmo propósito do OP: aumentar o envolvimento dos cidadãos na vida pública. Com base nesta constatação, a DP ganhou centralidade no presente estudo. De forma que se optou por realizar pesquisa mais aprofundada, inclusive indo a campo, da experiência montevideana. A estratégia comparativa adotada neste trabalho, então, é a de ter o OP como parâmetro para descrição e análise da DP. Assim, no caso do OP, foi feita apenas uma revisão bibliográfica das principais pesquisas sobre o modelo participativo porto-alegrense, que contribuiu para definir como olhar a DP: quais aspectos relevantes a serem observados e abordados, quais dados a serem coletados, dentre outros.

No entanto, esta opção não reduz a importância de olhar as duas experiências lado a lado, comparando os desenhos institucionais implementados, os resultados, os aspectos positivos e também negativos nos dois casos. Assim, adotou-se neste estudo um exercício de comparação entre as experiências brasileira e uruguaia que ressalta as semelhanças e dessemelhanças nos dois casos abordados. Este tipo de exercício contribui para captar o que é específico e o que é geral nos experimentos participativos e também para a geração de *insights* sobre o fenômeno da participação. Além disto, a comparação tem dois componentes: um diacrônico – comparando os desenhos de uma mesma experiência ao longo dos seus 15 anos de existência e também das duas experiências em momentos diferentes -; e um componente sincrônico, comparando o atual “estado das artes” nos dois casos.

A presente dissertação está dividida em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo apresenta uma revisão bibliográfica das principais correntes da teoria democrática contemporânea, destacando-se a concepção e os valores da democracia em cada uma. O segundo, apresenta a experiência participativa porto-alegrense: o Orçamento Participativo. Neste capítulo, realizou-se uma revisão dos principais estudos sobre o OP,

destacando-se os valores que a literatura atribui a esta experiência participativa, assim como uma leitura crítica destas interpretações. O terceiro capítulo apresenta o principal foco desta pesquisa: a experiência de Descentralização Participativa adotada em Montevideu. Antes de apresentar a DP, discute-se neste capítulo a configuração da democracia uruguaia e sua tradição participativa: aspectos contextuais que contribuem para explicar aspectos relevantes desta experiência participativa. Além da revisão bibliográfica, este capítulo traz os primeiros resultados da pesquisa de campo realizada em Montevideu. Por fim, o quarto capítulo apresenta a comparação e a discussão teórica dos valores promovidos pela Descentralização Participativa – em destaque - e também de aspectos que se destacaram no exercício comparativo realizado.

## CAPÍTULO 1 – A DEMOCRACIA E SEUS VALORES NA TEORIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA

O que se entende por democracia? Quais são seus principais valores e como operacionalizá-los? Na atualidade, há formas muito distintas de conceituar e caracterizar a democracia. Este conceito se foi diversificando ao longo do tempo em função de diferentes fatores, como: a crescente complexidade da vida pública (por exemplo, a expansão territorial e o aumento da população dos estados, onde é impossível não haver canais de mediação entre os cidadãos comuns e os dirigentes) e a existência de diversos valores ideológicos, de diferentes formas de ver o mundo. O conceito passou, então, da concepção clássica de “governo do povo”, na antiga Grécia, até chegar à denominação de um procedimento cujo objetivo é legitimar o governo de uma minoria através do voto – o conceito concorrencial de democracia. Na atualidade, convivem várias concepções que defendem diferentes níveis e qualidade de participação dos indivíduos na vida pública (a respeito de quem deve de fato governar e como deve se dar o processo decisório).

Neste capítulo, procurar-se-á discutir os valores defendidos por três correntes da teoria democrática contemporânea: a liberal, a participativa e a deliberativa. É importante ressaltar que existem diversas correntes na teoria democrática contemporânea e que estas três não esgotam a riqueza do conceito de democracia. Os critérios de classificação são igualmente ricos. A classificação mais comum é a aquela que separa as correntes democráticas em democracia direta e democracia representativa (Miguel, 2000: 52). Podemos citar também a classificação feita pelo cientista político italiano Giovanni Sartori, na qual apresenta as democracias racionais (prescritivas) e as empíricas (descritivas); a de C. B. Macpherson – que é bem similar à de David Held - classifica as correntes de democracia entre aquelas que consideram o voto um mecanismo de proteção contra o despotismo dos governantes (a democracia protetora) e aquelas que ressaltam o desenvolvimento das capacidades dos cidadãos (democracia desenvolvimentista); e, por fim a de John Elster, que utiliza uma concepção dominante – a que trabalha com um caráter instrumental da política e utiliza os preceitos da teoria da escolha social – e duas concepções alternativas – a democracia participativa e a democracia deliberativa (Miguel, 2000: 52 e 53).

Nesta dissertação a taxionomia utilizada para as correntes de democracia é uma ligeira adaptação daquela elaborada por Miguel no artigo *Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação de massa*. Neste artigo, Miguel classifica as correntes democráticas em: democracia limitada, correspondente às concepções liberais dominantes, que caracteriza a democracia enquanto método de seleção de governantes; democracia republicana, que reúne autores desenvolvimentistas (para quem o crescimento dos cidadãos enquanto seres humanos é fundamental) e comunitaristas (autores que destacam o caráter cívico da participação); e, por fim, democracia deliberativa, cujo elemento central é a discussão pública (Miguel, 2000: 53 e 54). Esta classificação adequa-se aos objetivos desta dissertação na medida em que estas três correntes

abordam os valores e características mais comumente atribuídos à democracia. Assim, procurou-se reunir os principais autores de cada uma destas correntes e a discussão no presente capítulo será centrada no conceito (e suas limitações) e na noção (e seus requisitos) de participação política. Com isto, pretende-se ter uma visão geral da concepção hegemônica (a liberal) que, segundo seus proponentes, é a única forma viável de prática democrática na contemporaneidade; e também dos conceitos de duas correntes que questionam a noção liberal de democracia e sua hegemonia resgatando valores democráticos renegados pelos liberais e apresentando-se como alternativas. Em outras palavras, pretende-se discutir no campo teórico os valores relacionados com a noção de democracia e os limites e alternativas ao conceito hegemônico.

### **1.1 - Conceito hegemônico de democracia**

A concepção de democracia predominante na teoria e na prática contemporânea é a desenvolvida pelos autores liberais. A principal característica da democracia liberal é a centralidade do processo eleitoral e a adoção de valores e práticas que adaptam as noções até então conhecidas de democracia à natureza e estrutura da sociedade contemporânea. Seus proponentes tiveram por objetivo desenvolver uma concepção descritiva de democracia, ou seja, dizer o que a democracia é e não o que ela deveria ser defendendo que a democracia baseada nos procedimentos eleitorais é a única forma viável no mundo contemporâneo.

O principal proponente desta corrente é o economista austríaco Joseph Schumpeter. No livro *Capitalismo, socialismo e democracia*, escrito em 1942, este autor desenvolve uma concepção de democracia enquanto método, incorporando as desigualdades sociais e eliminando o ideal de soberania popular. Para Schumpeter, “o método democrático é aquele arranjo institucional para se chegar a decisões políticas na qual indivíduos adquirem poder por meio da competição pelo voto do povo” (Schumpeter, 1974: 269). Schumpeter não fala em representação política, ou seja, para ele não há mediação entre governantes e governados. Em vez de representação, fala em liderança e esta mudança é uma das inovações do conceito que ele desenvolve. Como consequência, a minoria governante não precisa prestar contas dos seus atos ou agir de acordo com os anseios dos cidadãos. Estes não devem ter a pretensão de controlar os líderes: a sua única atitude aceitável é legitimar ou não esta liderança, votando. Há em Schumpeter uma noção de profissionalização da atividade política.

Os cidadãos, segundo Schumpeter, não são racionais quando se trata de assuntos públicos. Para este autor, faltam sentimento de responsabilidade sobre o que fazem os políticos eleitos e vontade efetiva por parte dos cidadãos, o que explica em parte sua ignorância no julgamento de questões políticas (Schumpeter, 1974: 261). Além disto, o cidadão comum desce a um nível mais baixo de performance mental assim que entra no campo político, com argumentos e análises associativas e afetivas, que ele mesmo acharia infantis na esfera de seus interesses

personais (Schumpeter, 1974: 262). Ou seja, há fraqueza no processo racional que os cidadãos comuns aplicam à política e ausência de controle lógico efetivo sobre os resultados (Schumpeter, 1974: 262).

Sendo esta a natureza humana na política, a “vontade do povo” é facilmente formada e os indivíduos manipulados (Schumpeter, 1974: 263). Esta manipulação se dá através das técnicas publicitárias utilizadas pelos líderes que estão disputando os cargos públicos. Como os cidadãos são completamente desinteressados pelos assuntos políticos, as informações que eles obtêm são fornecidas pelos líderes. Logo, não são informações capazes de dar condições para o indivíduo formar a sua preferência. São, na verdade, aspectos que os líderes querem que eles fiquem sabendo. A visão da realidade é bastante prejudicada neste processo político. Não há formação de opinião. O que resulta deste processo é a *vontade manufaturada*, com a incorporação e naturalização de técnicas publicitárias na disputa política.

As técnicas de publicidade substituem, então, os argumentos racionais. Assim, de acordo com Schumpeter, a “*vontade do povo é o produto e não a força motriz do processo político*” (Schumpeter, 1974: 263). A massa da população não é capaz de formar sozinha uma vontade política. Mesmo quando discute a possibilidade de haver vontade genuína, esta deve ser despertada do seu estado latente por algum líder (Schumpeter, 1974: 270). Esta noção de vontade latente dificulta avaliar se a vontade era autêntica mesmo ou não. As pessoas comuns não possuem preferências e interesses de fato.

A democracia schumpeteriana, pela incorporação da noção de liderança e pela sua descrição de natureza humana, adaptou o que se entende por democracia aos preceitos elitistas, inspirando muitos autores que vieram depois. Como ressalta Carole Pateman, a compreensão da teoria de Schumpeter é fundamental porque é a base a partir da qual foram elaboradas as teorias mais recentes (Pateman, 1992: 12). No entanto, é uma concepção que possui limitações. Para os objetivos deste trabalho, é importante mencionar ao menos duas. Em seu modelo competitivo não há espaço para nenhum outro tipo de participação ou manifestação política a não ser a que se dá durante o processo eleitoral. Assim, como ressalta Held, Schumpeter não vê – ou não está interessado em ver – como o modelo competitivo pode ser combinado com sistemas participativos, o que é uma limitação comum aos autores liberais (Held, 1996). A outra limitação que merece destaque é a descrição de natureza humana feita por Schumpeter. Ele argumenta que os indivíduos são desinteressados, apáticos e irracionais quando o assunto em questão é a política. Logo, isto eliminaria a possibilidade de existir arranjos democráticos similares aos descritos por aqueles que refletiram sobre democracia até então. E esta apatia, para Schumpeter, é resultante da falta de tempo, interesse e disponibilidade dos cidadãos para absorver e analisar os assuntos políticos – normalmente ausentes de sua vida cotidiana – da mesma forma que o fazem com os assuntos relacionados com sua profissão, onde há grande investimento em aquisição de informação e a tomada de decisões é racional (Schumpeter, 1974: 262). No entanto, o problema

não está na falta de capacidade e de interesse pela política e sim no fato da política não fazer parte da vida cotidiana dos indivíduos. Ou seja, o problema está relacionado com a concepção restrita de política utilizada pelos liberais. Os indivíduos são pessoas interessadas e suas ações e valores não são simples reflexos das mensagens que os líderes lhes passam. Este argumento enfraquece a idéia de manipulação política em Schumpeter (a vontade manufaturada).

Dentre os autores liberais, pode-se dizer que Robert Dahl é o autor mais citado nos últimos vinte anos. Sua concepção de democracia serviu como parâmetro para muitos estudos, principalmente aqueles sobre a democratização no contexto latino-americano. Ou seja, sua concepção de democracia foi a base para avaliar se um país podia ou não ser considerado uma democracia.

A questão chave em Dahl é definir quais são as condições necessárias e suficientes para maximizar a democracia, que ele chama de Poliarquia, no mundo real, e também os mecanismos para garantir a estabilidade política (Dahl, 1956: 64). Seu conceito de democracia, assim como em Schumpeter, é centrado nas eleições como método democrático. A diferença é que Dahl acredita na existência de múltiplas minorias que competem entre si pelo poder. Assim, a competição não se dá entre os membros de uma mesma minoria e sim entre membros de diferentes minorias. Desta forma, o poder potencial de um grupo pode ser controlado pelo poder potencial de outros grupos, garantindo o equilíbrio entre os diversos grupos da sociedade (Held, 1996).

A regra da maioria e a noção de intensidade de preferências são aspectos centrais na Poliarquia. Para explicá-la, Dahl divide sua questão chave em duas: 1) que atos devemos considerar suficientes para constituir uma expressão de preferências individuais em um dado estágio do processo decisório? e 2) considerando-os como manifestação de preferências, que eventos temos que observar a fim de determinar a extensão em que a regra da maioria é empregada no sistema político? (Dahl, 1956: 67). Há, segundo Dahl, dois estágios a serem observados nesse processo: o eleitoral e o entre as eleições. O eleitoral consiste em três períodos distintos: o período das eleições, o que as antecede e o que as sucede (Dahl, 1956: 67). Em cada período são observados princípios básicos que formam as regras definidoras da Poliarquia.

O primeiro período é o das votações. Nesta fase, deve-se garantir que todos os membros das organizações votem e que seus votos tenham o mesmo peso (um homem = um voto); e que a opção com o maior número de votos seja a vencedora (Dahl, 1956: 67). Já no segundo período, deve-se assegurar que qualquer indivíduo possa apresentar alternativas e não haja assimetria informacional a respeito das opções existentes (Dahl, 1956: 70)<sup>1</sup>. Por fim, no terceiro período as alternativas que obtiverem o maior número de votos substituem quaisquer outras que receberam quantidades inferiores; e também se deve garantir que as ordens dos servidores eleitos sejam

---

<sup>1</sup> O que não necessariamente garante racionalidade. É possível que haja problemas na capacidade de apreensão, reflexão e participação dos indivíduos.



executadas (Dahl, 1956: 71). Além dessas regras, há outras duas a serem observadas no período entre eleições: os pleitos eleitorais são controladores (as decisões tomadas entre as eleições devem estar subordinadas àquelas da fase eleitoral) e as decisões tomadas entre as eleições devem estar subordinadas às condições da fase eleitoral (ou ambas) (Dahl, 1956: 71).

Uma das condições básicas para a Poliarquia é o consenso. Dahl acredita que todas as condições da Poliarquia aumentam com a extensão do consenso sobre a norma relevante e que a Poliarquia deve ser compreendida como uma função do consenso sobre as oito regras, desde que as outras condições permaneçam iguais (Dahl, 1956: 75 e 76). A extensão do consenso sobre cada uma das regras aumenta com o grau de treinamento social sobre sua observância; e, assim, o consenso é função do treinamento social em todas as normas (Dahl, 1956: 76). É importante ressaltar também que esta noção de consenso reconhece – e considera saudável – a existência de diversidade social quanto às percepções de mundo e opiniões políticas. Esta diversidade é fundamental para discussão de alternativas políticas e seria ingênuo pensar em sociedades onde todos os membros concordam sobre todas as políticas o tempo todo (Dahl, 1956: 78). Mas deve-se garantir o consenso sobre as oito regras: este é o único aceitável.

A Poliarquia também possui limitações. Em sua formulação clássica, que aparece em seus primeiros escritos, Dahl acredita que a mera existência de inúmeros grupos na sociedade garante que todos tenham oportunidades similares para apresentarem alternativas e influir no processo decisório. No entanto, a existência de vários grupos não garante que o governo irá ouvir a todos da mesma forma. Muitos grupos não têm condições para influir nem para competir em pé de igualdade na arena política nacional, por exemplo. As barreiras econômicas são os principais entraves para que haja igualdade entre as diversas minorias. Esta limitação não passa despercebida por Dahl nos seus trabalhos mais recentes. Observando a realidade, ele vê que as minorias são muito diferentes em termos de peso político e que há aspectos sociais e econômicos que definem este peso. O reconhecimento desta limitação acaba alterando a formulação inicial, pois o equilíbrio entre os diversos grupos da sociedade era um dos principais elementos da Poliarquia.

Há ainda inúmeros autores que se enquadram na corrente liberal da teoria democrática contemporânea. Mas com base na definição de democracia de Schumpeter e Dahl é possível ter uma visão geral dos valores defendidos por esta corrente, e também das suas limitações. Os teóricos liberais, como mencionado no primeiro parágrafo deste item, entendem que a noção de democracia gira em torno do processo eleitoral, ou seja, a característica essencial da democracia é a realização de eleições livres e periódicas com o intuito de selecionar os governantes e a circulação de poder. Em outras palavras, a democracia está vinculada a um método político, a um conjunto de arranjos institucionais.

A definição de democracia dos autores desta corrente tem a vantagem de adaptá-la à complexidade das sociedades contemporâneas, resolvendo em parte o problema de escala para a prática democrática direta, uma vez que não é mais possível reunir todos os cidadãos de uma cidade ou de um país para deliberar sobre os problemas políticos locais. Outra vantagem aparente da concepção liberal é o fato de facilitar a diferenciação entre os regimes democráticos e os não democráticos. É uma vantagem aparente porque a simples realização de eleições periódicas não é indício de que um país possa de fato ser considerado democrático quando são incluídos outros parâmetros na análise. Ou seja, a democracia política pode coexistir com graus variados de democratização social, econômica e cultural, por exemplo.

Os teóricos liberais afirmam que a democracia política é a única forma viável de democracia nas sociedades contemporâneas e que essa concepção é essencialmente descritiva, não contendo elementos normativos. Ou seja, é uma definição que diz o que a democracia é e não o que ela deveria ser. No entanto, a democracia liberal também possui elementos normativos. É uma concepção fechada do que vem a ser democracia: a democracia deve ser um método para selecionar lideranças para o governo. Qualquer outra concepção seria irreal. Outro ponto importante a destacar e que enfraquece o caráter puramente descritivo da concepção liberal é o fato de que ela mesma tem como ponto de partida determinadas premissas que simbolizam uma forma de ver o mundo, a qual não é absoluta. Ou seja, é guiada por um conjunto particular de valores que não são neutros. Como exemplo, podemos mencionar o que os autores liberais entendem por participação política, igualdade política, soberania popular e outros valores que têm significados distintos para os liberais e para representantes de outras correntes de pensamento. Os liberais caracterizam estes valores de uma maneira restritiva, o que não significa que não possam ser mais amplos.

Um exemplo são as noções de política e de igualdade política para os teóricos liberais. O que se entende por política e por assuntos políticos, aqueles que têm mérito para serem discutidos na esfera pública, é alvo de muitas críticas aos liberais. Compreende um conjunto limitado de questões e relega outras igualmente relevantes à ignorância, uma vez que são próprias da esfera privada. Essa limitação foi destacada principalmente pelas teóricas feministas, que primeiro questionaram a noção de igualdade política dos liberais e denunciaram as condições de desigualdade e do não tratamento das questões de gênero na arena política. Não se questionava se mulheres e homens, negros e brancos, ricos e pobres teriam as mesmas condições de participar, de viver...

A igualdade política para os autores liberais é uma igualdade formal, ou seja, todos são iguais perante a lei. Desta forma, no âmbito da discussão democrática, o que importa é que os votos dos indivíduos tenham o mesmo peso. Isto é, para os liberais a igualdade está garantida quando há sufrágio eleitoral universal. Os teóricos desta corrente de pensamento reconhecem a

existência de diferenças nas aptidões, habilidades e interesses entre os indivíduos, mas essas, segundo suas crenças, não são em si negativas. Estas diferenças justificam e legitimam o fato de uns terem capacidade para serem governantes e outros para serem apenas governados, o que também seria um dado natural, segundo os liberais.

As diferenças de aptidões e interesses também justificam a noção restrita de participação política para os teóricos liberais. Um ponto comum para todos é que a participação dos cidadãos comuns na política resume-se à participação eleitoral. Isto está relacionado com o já mencionado problema de escala, mas o principal motivo, segundo estes autores, é o baixo interesse e a forte apatia dos cidadãos quando o assunto em questão é política. Schumpeter é o mais radical e afirma que os cidadãos descem a um nível de racionalidade inferior quando se trata de política. Já Dahl relativiza o desinteresse e completa apatia ao dizer que há vários níveis de interesse e que os diferentes grupos interessam-se com intensidades variadas por diferentes assuntos.

A não participação ou participação limitada é vista pelos liberais como vantajosa devido a descobertas de estudos empíricos que acabaram transformando-se em verdades teóricas. Há pesquisas que apontam o caráter desinteressado mencionado no parágrafo anterior. Lazarsfeld, em estudo clássico sobre comportamento eleitoral nos Estados Unidos, é a principal referência de estudos que levam a esta conclusão (Lazarsfeld, Berelson e Gaudet, 1968). Há também aqueles, como por exemplo Huntington, que afirmam que sociedades com elevados índices de participação dos cidadãos estão mais propensas ao surgimento de conflitos. Isto porque há a diversificação dos interesses e das demandas em pauta. Esta fato leva à crença de que altos índices de participação provocam excesso de demandas e, conseqüentemente, crise de governabilidade, já que o Estado só é capaz de atender a um conjunto limitado de questões (Huntington, 1975). O excesso de participação também pode ser um indício de fanatismo na sociedade. Da mesma forma que pode ser considerado um sinal de confiança naqueles que governam. Outro argumento contrário à ampla participação dos cidadãos comuns está em resultados de pesquisas que demonstram pessoas que economicamente desfavorecidas têm um caráter autoritário.

Assim, vemos que os autores liberais justificam de diferentes formas o não envolvimento dos cidadãos na política, defendendo esta realidade em certa medida. No entanto, não discutem, como ressalta Held, qual seria a extensão adequada de participação na sociedade (Held, 1996). Na verdade, a forma como os liberais definem democracia, acaba sendo uma adaptação aos preceitos e *modus operandi* do capitalismo. Se em outras concepções de democracia, a igualdade substantiva aparece como um pré-requisito fundamental para a participação dos indivíduos na política, a democracia política é definida de tal forma a acomodar os diversos tipos de desigualdade, naturalizando-os e retirando-os da discussão pública. Em outras palavras, os autores liberais, como estão preocupados em descrever o funcionamento da democracia na sociedade capitalista, acabam não enxergando a existência de problemas e limitações na relação

entre o capitalismo e a democracia, ou seja, que o sistema de propriedade capitalista enfraquece a igualdade de oportunidades para influir e participar do sistema político e, assim, a própria democracia.

Dentre as limitações apresentadas ao conceito hegemônico de democracia, a que tem mais centralidade para os objetivos deste trabalho está relacionada com o papel dos cidadãos comuns na política. Como mencionado em diversos momentos, os cidadãos só participam, e só têm direitos, durante o processo eleitoral. Em momento algum discutem a possibilidade dos cidadãos participarem ou influírem diretamente do processo decisório. Esta é uma função daqueles que são eleitos pelos indivíduos. Há a noção de transferência e não exercício de poder. Os autores liberais sequer mencionam a possibilidade de combinar outras formas de prática democrática, que sejam mais incluídas e baseadas em outros valores, com a democracia política.

## **1.2 - Conceitos alternativos de democracia**

Na seção anterior, procurou-se mostrar os conceitos, as principais características e as limitações internas dos autores mais representativos da corrente liberal de democracia. Nesta, o objetivo é discutir as concepções alternativas, que surgiram como contraponto à teoria dominante. As principais correntes que buscam retomar valores da democracia clássica são a deliberativa e a participativa. Estas revalorizam características que haviam sido renegadas pelos teóricos liberais. A participação e o processo de tomada de decisão baseados na discussão pública voltaram a ocupar lugar de destaque no conjunto de pressupostos legitimadores da democracia. A atividade política ganha novos contornos, tais como: a deliberação pública, a ampliação do campo político, a participação popular (e o conseqüente retorno da idéia de “governo do povo”). Estas correntes contra-hegemônicas, de uma forma geral, não chegam a preconizar a eliminação das eleições e da representação política, mas não acham que estas sejam suficientes para que uma sociedade seja considerada democrática. Mas como elas conceituam a democracia, quais são os valores que a caracterizam e como concretizar estes valores? Como incorporar efetivamente os cidadãos em processos de tomada de decisão?

### **1.2.1 - Democracia deliberativa**

Os representantes da corrente deliberativa definem a democracia em termos de discussão racional dos assuntos públicos. Esta corrente tem duas raízes: o pensamento de John Rawls – que trabalha com as noções de justiça e de deliberação - e o de Jürgen Habermas, que discute essencialmente a tomada de decisão baseada em elementos discursivos e é a principal inspiração desta corrente. O ponto de partida da teoria deliberativa é o livro *A mudança estrutural da esfera*

*pública*. Neste livro, Habermas descreve a formação e o funcionamento da esfera pública, que teria surgido no século XVIII como um mecanismo de controle e publicização dos atos governamentais em um contexto de estados absolutistas. A esfera pública é definida como sendo um fórum público de discussão permanente, onde diferentes indivíduos têm a oportunidade de estabelecer uma relação argumentativa crítica uns com os outros (Habermas, 1984). Este espaço é caracterizado pela existência de igualdade de *status* e autoridade dos argumentos individuais. Ou seja, não haveria na esfera pública qualquer tipo de constrangimento para que as pessoas expressassem as suas opiniões durante o debate de forma que nem mesmo as diferenças sociais e econômicas influiriam na capacidade e oportunidades argumentativas dos indivíduos. Outra característica importante da esfera pública destacada por Habermas é o livre acesso a estas discussões: qualquer um que tenha vontade poderia participar das discussões públicas nestes fóruns. A discussão livre e racional entre indivíduos privados teria ainda a função de colocar na agenda pública assuntos que antes não eram questionados e problematizados.

A definição e caracterização da esfera pública foram fundamentais para a configuração da corrente deliberativa da teoria democrática contemporânea. Serviu de base para a formulação da concepção de democracia do próprio Habermas e também a de outros representantes desta corrente. O ideal de democracia esboçado por Habermas envolve um alto grau de abstração e complexidade. O elemento discursivo assume maior centralidade, mas chega a um ponto em que sua operacionalização torna-se inviável por problemas espaciais e temporais (Miguel, 2000). Uma decisão legítima em uma sociedade democrática, para Habermas, seria atingida quando indivíduos reunidos em um espaço público chegassem a um consenso após um processo de argumentação racional. No entanto, em uma sociedade de massa é difícil manter os princípios de livre acesso a este espaço de discussão. Mesmo a esfera pública burguesa do século XVIII e XIX, da forma como foi descrita por Habermas, não é caracterizada pelo real livre acesso dos cidadãos. Nela só participavam homens que possuíam um certo grau de instrução. Mulheres e trabalhadores não tinham acesso. É uma limitação similar à igualdade liberal, em que não há restrição formal à participação, mas nem todos têm acesso aos locais de tomada de decisão devido a fatores mencionados na seção anterior. Existe também uma restrição temporal à prática do ideal deliberativo, já que as decisões precisam ser consensuais e isto pode engessar o processo de tomada de decisões.

Desta forma, o ideal deliberativo habermasiano pode ser considerado um bom guia teórico para aqueles que têm a mesma preocupação de questionar os pressupostos liberais. No entanto, este ideal em sua formulação original não se adequa a nenhum tipo de institucionalização. Isto é, não há como traduzi-lo em institucionais participativas reais sem que sejam feitas alterações em alguns dos seus pressupostos.

Muitos autores apontam estas limitações e buscam novas formas de descrever o ideal deliberativo. Cohen, por exemplo, define a democracia deliberativa como sendo uma associação cujas relações são governadas pela deliberação pública dos seus membros, onde as decisões são

tomadas por meio do raciocínio público livre entre iguais (Cohen, 1997: 67). Este autor define um ideal deliberativo e também formas de institucionalizar este ideal. Em outras palavras, para Cohen, as instituições dos processos de tomada de decisão devem seguir os princípios do procedimento deliberativo ideal. Os aspectos gerais da deliberação seriam: a necessidade de definir a agenda; a proposição de alternativas racionais para resolver os problemas postos na agenda e a escolha de uma das alternativas (Cohen, 1997: 73). Este resultado para ser legítimo deve ser fruto de decisões livres e racionais.

Cohen conserva as principais características da esfera pública já definidas por Habermas, como por exemplo, a exigência de que haja igualdade entre as partes, de forma que qualquer indivíduo possa incluir alternativas e ter igualdade de fala nas discussões. Mas afirma que estas decisões não precisam ser consensuais, necessariamente. Também argumenta que a democracia deliberativa permite o surgimento de novos tipos de organizações políticas e inclusão de novos atores no processo político. No entanto, o principal objetivo do procedimento deliberativo ideal é servir de referência para a construção de instituições políticas que estimulem o debate público. Havendo deliberação, os resultados são sempre melhores, sendo guiados pelas idéias de justiça e de bem comum.

Há ainda outros autores que, como Cohen, buscam responder à questão de como conciliar na sociedade moderna o ideal deliberativo. Archon Fung e Erik Wright são exemplos de autores que têm em mente esta questão. Em seu trabalho, Fung e Wright teorizam a democracia deliberativa tendo como parâmetro experiências concretas de participação. Em “Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências”, a noção de deliberação é bem ampla e está relacionada com o conceito de minipúblicos. Os minipúblicos são esferas públicas ampliadas que reúnem grande quantidade de pessoas em deliberação pública organizada de maneira auto-consciente (Fung e Wright, 2004: 174). Em sua opinião, os minipúblicos estão entre os mais promissores esforços para engajamento cívico e deliberação pública. O tipo de minipúblico varia de acordo com o que se espera que ele faça e com o ideal de esfera pública que se tem em mente. Na análise da qualidade dos minipúblicos, observa-se quem participa, qual o tema em discussão, como é a organização e o estilo das discussões, a frequência das reuniões, o porquê de sua realização e se há ou não monitoramento da implementação das decisões (Fung e Wright, 2004). Outros fatores que contribuem para a avaliação dos minipúblicos são a quantidade de pessoas que participam das reuniões; o viés da participação destas reuniões; a qualidade da deliberação, que deve ser racional no sentido de que os participantes promovam seus fins individuais definidos em deliberação. Estes participantes devem respeitar as decisões dos outros e a discussão deve ser igual e inclusiva; políticos e administradores devem obter informações sobre os problemas locais com os moradores; e, por fim, há também um efeito educativo na deliberação: os indivíduos adquirem habilidades específicas e há socialização (Fung e Wright, 2004). Este é um modelo que, devido à sua proximidade com as experiências práticas, será melhor explorado mais a frente neste trabalho.

Como a maioria das construções teóricas, a corrente deliberativa tem inúmeros problemas. Além da crítica ao ideal de deliberação de Habermas (das decisões consensuais em sociedades de massa), há diversos pontos fracos nos condicionantes da esfera pública enquanto tal. O principal deles é a crença na igualdade de oportunidades para expressar os argumentos durante o debate. Diversos autores destacam o fato de nem todos os indivíduos terem as mesmas condições para influir em um debate racional. Para Fraser os processos de constituição de esferas públicas são influenciados pelas relações assimétricas de poder verificadas na sociedade. A autora destaca ainda que estes processos apresentam mecanismos de seleção prévia de quem serão os participantes e de quais assuntos estarão em pauta (Fraser, 1996).

### *1.2.2 - Democracia Participativa*

A outra concepção alternativa à democracia liberal a ser discutida neste trabalho é a apresentada pela corrente participacionista que denuncia os baixos níveis de participação pregados pelos liberais – a noção de poder e presença popular na política ligada apenas ao período eleitoral. O surgimento desta corrente está inserido no contexto de evolução da “nova esquerda”, durante a década de 60. A nova esquerda teve inspiração nas idéias de republicanos, anarquistas, libertários e marxistas pluralistas. O principal objetivo era repensar os termos de referência da democracia e questionar a idéia de que os cidadãos são livres e iguais. O termo democracia participativa é usado para cobrir uma grande variedade de modelos democráticos, que vão do clássico ateniense a posições marxistas (Held, 1996: 264). Neste trabalho, consideraremos uma concepção de democracia participativa mais restrita, desenvolvida pelos autores Carole Pateman e C. B. Macpherson. A democracia participativa prega maior envolvimento dos cidadãos em atividades políticas que se referem a algum nível de tomada de decisão de assuntos que afetam diretamente suas vidas. O ponto central na argumentação dos participacionistas é a desconcentração de poder, para isto utilizam um conceito mais amplo de política que remete a vários tipos de atividades no âmbito da sociedade, não se resumindo às instituições formais de representação do Estado.

Os precursores da corrente participativa de democracia são Rousseau e J.S. Mill. Ambos estabelecem uma conexão entre as qualidades psicológicas dos indivíduos e o tipo de instituições nas quais estão inseridos. De acordo com Rousseau, o sistema participativo ideal cumpre diversas funções, podendo-se destacar: preservar a igualdade e independência dos indivíduos; evitar que as diferenças sociais se transformem em desigualdades políticas; criar incentivos para que os cidadãos aceitem as decisões coletivas; promover um sentimento de pertencimento à comunidade; e, por fim, contribuir para gerar envolvimento responsável, social e político, de forma que os indivíduos aprendam a distinguir entre as exigências da esfera privada e da pública (Pateman, 1992: 38 a 41). Já J.S. Mill destaca o caráter ativo da cidadania, do espírito público e afirma que estas características só se desenvolvem em um contexto em que existam instituições populares

participativas (Pateman, 1992: 44). Este autor também acredita que a participação em nível local capacita os indivíduos para a participação em processos de tomada de decisão mais amplos (Pateman, 1992: 49).

Estes pressupostos formaram a base de toda a corrente participacionista. Tanto Pateman quanto Macpherson argumentam que as instituições e os indivíduos não devem ser concebidos separadamente. Isto porque esta corrente destaca os efeitos psicológicos e educativos da participação. O principal é o educativo: as pessoas desenvolvem as capacidades necessárias para participar ativamente e de forma eficiente nas instâncias decisórias a partir da experiência que adquirem em instâncias menores – como argumenta Mill. O indivíduo aprende a agir de forma responsável e isto é fruto da participação – herança de Rousseau. Este efeito educativo também envolve o desenvolvimento do sentimento de eficácia e competência política, ou seja, o indivíduo sente que sua participação no processo decisório faz diferença.

Para os participacionistas é possível incrementar o envolvimento e o poder dos cidadãos nas esferas de decisão sem eliminar as principais instituições da política nacional enunciados pelos liberais: competição entre partidos pelo voto do povo, representação política, eleições periódicas, dentre outras relacionadas ao procedimento eleitoral. Nestas instituições, o papel e a participação dos indivíduos comuns será sempre limitado. Em vez de defender a eliminação destas instituições ou mesmo a redução do Estado, os participacionistas propõem a ampliação de esferas regidas pelo princípio da autogestão, onde indivíduos discutem e têm poder de deliberação sobre os assuntos que afetam diretamente suas vidas. São esferas localizadas no ambiente de trabalho, vizinhança, escolas e hospitais, por exemplo. Todas ligadas à vida cotidiana dos indivíduos. A participação e o aprendizado político nestas instâncias cotidianas capacitam os indivíduos para participarem de forma mais qualificada em uma esfera política mais ampla.

Os argumentos de Macpherson giram em torno de uma combinação da reformulação do sistema partidário e criação de organizações que funcionariam de acordo com os princípios de democracia direta. Para ele, o sistema partidário deveria ser reorganizado com base em princípios menos hierárquicos, onde os políticos fossem mais responsivos sem a noção liberal de transferência pura e simples de poder, ou seja, deveria ocorrer uma democratização destes partidos. Paralelamente à essa transformação do sistema partidário, a democracia participativa de Macpherson prega a existência de organizações que se auto-administram no local de trabalho, escolas e na vizinhança. Nestas, os indivíduos deliberam e executam suas decisões (os procedimentos de democracia direta) (Held, 1996).

Carole Pateman operacionaliza estes valores por meio do que ela chama de democracias industriais. Estas consistem na autogestão de fábricas, que seriam administradas por conselhos gestores compostos pelos trabalhadores. A idéia é muito similar ao que descreve Macpherson. Nestes conselhos os trabalhadores devem ter poder de decisão e de execução. A participação nestes conselhos altera a visão e percepção dos indivíduos e estes passam a se relacionar de uma forma diferente com os membros do alto escalão da fábrica em questão e que também muda a



relação entre cidadãos comuns e seus representantes na política, melhorando a qualidade da representação. No entanto, há diferentes tipos de participação, que podem gerar diferentes resultados. No livro *Teoria democrática e participação*, Pateman fala em três níveis: a pseudoparticipação, que ocorre quando os indivíduos não participam de fato do processo de tomada de decisão; a participação parcial, que ocorre quando o indivíduo exerce certa influência por meio de sua participação, mas não tem poder de decisão final; e a participação plena, onde há poder de decisão final e só ocorre quando existe igualdade de poder na decisão final. Os efeitos educativos, como descritos pelos participacionistas, só são atingidos a contento se houver a participação plena (Pateman, 1992: 95 a 98). E esta tem como requisito essencial a igualdade de influência entre os indivíduos, o que é fundamental também na corrente deliberativa<sup>2</sup>.

No entanto, vale destacar que há vários constrangimentos para que se verifique a igualdade necessária para a participação plena na vida real. Há os de ordem material: é muito improvável que os indivíduos tenham as mesmas oportunidades de participação em sociedades que apresentam índices elevados de desigualdades sócio-econômicas. Este fato não é ignorado por Pateman, que reconhece a forte correlação entre apatia e baixo status social e o sentimento de eficácia política (Held, 1996). Isto é, não é verdadeira a crença de que apenas um grupo limitado de pessoas seja capaz e interessado em participar da tomada de decisão pública. Este fato é apenas um reflexo das desigualdades materiais como definidoras de quem tem o mínimo de condições necessárias para acessar de forma efetiva a política. É um problema que está intimamente ligado aos constrangimentos causados pelo capitalismo à democracia.

Mas os constrangimentos à participação plena dos indivíduos não se resumem aos problemas gerados pela questão das desigualdades materiais. Mansbridge, no livro *Beyond adversary democracy*, discute o problema da democracia e da igualdade, alertando para o fato de que qualquer organização que se pretenda igualitária deve lidar com a realidade de que certos tipos de desigualdade aparecem em qualquer tipo de sociedade, que são praticamente impossíveis de serem abolidas (Mansbridge, 1983: 126/127). Mansbridge inicia sua discussão fazendo a distinção entre duas noções de democracia: a democracia “antagônica” (*adversary democracy*) e a “democracia unitária” (*unitary democracy*). A primeira é caracterizada pela diversidade de interesses e nela é fundamental que haja igualdade de poder para que os interesses conflitantes sejam igualmente protegidos. Já na democracia unitária não existe a necessidade de se garantir igualdade de poder porque os mais fortes protegem os interesses dos mais fracos e, neste caso, os interesses são convergentes. Há, na unitária, igualdade de status, de respeito, interesse comum, contato face a face e consenso (Mansbridge, 1983: 9). Tanto a democracia antagônica,

---

<sup>2</sup> Outro ponto comum entre estas duas correntes contra-hegemônicas é o mérito de defender a criação de espaços reduzidos de decisão política onde os indivíduos interagem e participam diretamente deliberando sobre as questões que afetam as suas vidas. Com isto, a noção de política envolve atividades que não se resumem à esfera estatal, atingindo a sociedade como um todo e exigindo a prática cotidiana da democracia, de forma que os indivíduos não participem somente durante o pleito eleitoral, desmistificando a crença de que indivíduos seriam desinteressados quando se trata de assuntos públicos.

quanto a unitária são como tipo ideais, e o que se observa na realidade seriam combinações das duas.

Mansbridge, através de uma pesquisa na qual observou o esquema de decisão direta em uma pequena cidade, menciona diversos constrangimentos à participação que estão ligados às características pessoais dos indivíduos. Sua argumentação contribui para uma reflexão sobre a estrutura interna dos ideais apresentados nestas correntes contra-hegemônicas de democracia. Segundo esta autora, o exame de experiências participativas contribui para refletir sobre a estrutura interna dos nossos ideais (Mansbridge, 1983: 233).

Mansbridge fez várias observações sobre fatores psicológicos que podem interferir na vontade de participar ou não das deliberações públicas. Ela constatou que o contato face a face desperta alguns tipos de temores, que poucas pessoas têm coragem para levantar e expressar as suas opiniões durante as reuniões deliberativas e que isto está relacionado com um sentimento de inferioridade (Mansbridge, 1983: 60). Sentimento este reforçado pelo temor de que sejam ridicularizadas em público. Isto ocorre principalmente se já tiver tido registro deste tipo de atitude com pessoas com as quais elas se identificam (em sua maioria pessoas pobres e com pouca educação formal). O contato face a face reforça a tendência observada de ligar as idéias às personalidades das pessoas que as defendem. Assim, expor-se e ser tratado como tolo faz com que as discordâncias de opinião que as pessoas apresentam sejam vistas como críticas pessoais: as idéias estão muito ligadas às pessoas que as defendem (Mansbridge, 1983: 62). Mesmo que a intervenção da pessoa seja razoável e digna de atenção, a mesma pode ser ridicularizada apenas porque foi feita por alguém que não se expressa bem, que não tenha bom nível educacional, que seja tímido, por exemplo. O que acontece é que estas pessoas deixam de participar e até mesmo de freqüentar as reuniões. Isto faz com que a democracia radical não garanta que os indivíduos serão tratados com igualdade.

Outro aspecto ressaltado por Mansbridge e que é interessante observar na descrição dos estudos de caso é que diferentes grupos encontram satisfações e custos diferenciados de freqüentar as reuniões. Como conseqüência, a probabilidade de determinados grupos participarem é maior do que a de outros (Mansbridge, 1983: 97). Em sua pesquisa, a autora constatou que os grupos com maior probabilidade de participar são o dos habitantes mais antigos, o dos mais velhos e o das pessoas com melhor status sócio-econômico. E é de fundamental importância ressaltar que estas pessoas que participam das reuniões estão representando aqueles que não estão (Mansbridge, 1983: 250). Neste caso, deve-se assegurar que os maiores grupos estejam igualmente representados nas reuniões; usar mecanismos como referendos para assegurar que aqueles que estão freqüentando as reuniões são responsivos e defender a idéia de que freqüentar as reuniões é uma obrigação cívica (Mansbridge, 1983: 250 e 251).

Mansbridge também argumenta que, em uma “democracia direta não partidária”, a seleção para os cargos ocorre com base nas características pessoais dos indivíduos que se candidatam para o referido cargo (Mansbridge, 1983: 102). Desta forma, é possível esperar que durante as

assembléias e escolha dos conselheiros e delegados do OP e nas Comissões Temáticas e eleição para a composição do Conselho de Vizinhança em Montevideu, seja observada esta lógica e exista um determinado perfil de habitantes que sempre estarão excluídos do processo. É uma observação que fragiliza também as formulações teóricas tanto dos participacionistas quanto dos deliberacionistas. Outro forte argumento de Mansbridge que deve ser levado em consideração na análise comparativa destas experiências – no que se refere à possibilidade de implementar na prática a democracia participativa – é o fato de que a abertura de espaços participativos, com contato face a face, não garante participação plena porque não garante igualdade de participação e de poder. Em democracias presenciais, a participação é desigual e estas desigualdades seguem caminhos previsíveis. Se a participação é desigual, o poder é ainda mais (Mansbridge, 1983: 100).

## **CAPÍTULO 2 – A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PARTICIPAÇÃO: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE**

O presente capítulo tem por objetivo descrever brevemente uma das mais citadas e estudadas experiências de participação popular: o Orçamento Participativo implementado em Porto Alegre (OP-POA), Brasil. Apesar de ser muito conhecido e tomado como referência por muitas organizações internacionais - tais como o Banco Mundial, Pnud e Unicef – por ser uma experiência bem sucedida de gestão participativa e replicada em diversas instâncias de governo local no Brasil e outros países da América Latina e Europa, há pouca clareza do que seja e de como funciona o OP-POA (modelo mais antigo, com 16 anos de existência ininterrupta). Em boa parte da literatura, o OP-POA é considerado uma instância de democracia direta, com uma estrutura horizontal de poder. Mas, na realidade, sua estrutura de poder é piramidal e a base desta pirâmide – as pessoas comuns - não têm poder de decisão efetivo. Tendo em vista este fato e os objetivos desta dissertação, é de fundamental importância descrever o funcionamento do Orçamento Participativo adotado em Porto Alegre e apresentar as principais potencialidades e limites desta experiência, assim como resumir os valores democráticos promovidos pelo OP de acordo com a literatura acadêmica. Nesta dissertação, o OP-POA servirá como base para a análise da Descentralização Participativa descrita no próximo capítulo.

### **2.1 - Breve contextualização e definição do OP-POA**

O OP-POA começou a ser implementado ainda em 1989, quando o Partido dos Trabalhadores assumiu a prefeitura de Porto Alegre. O PT, ainda na campanha eleitoral, tinha como objetivo implementar uma gestão participativa caso se saísse vitorioso. Seu projeto inicial era criar conselhos onde os trabalhadores pudessem se envolver na gestão da coisa pública. No entanto, este projeto foi modificado quando a UAMPA – União de Associações de Moradores de Porto Alegre, criada em 1983 – encaminhou ao governo então eleito a proposta que esta associação havia consolidado em 1985 de incluir os cidadãos comuns no processo de definição do orçamento público municipal. De acordo com membros desta associação, a realização das obras objeto de suas reivindicações dependia fundamentalmente da existência de recursos financeiros destinados a elas. Assim, a melhor forma de garantir a realização dessas obras era participar ativamente da elaboração do orçamento municipal. O PT incorporou esta proposta e, assim, começou a tomar corpo o projeto do Orçamento Participativo. O desenho do OP-POA faz parte de um ideário político que vinha sendo pensado há muitos anos e que foi primeiramente vocalizado pelos movimentos sociais e depois incorporado e institucionalizado pelo PT quando este assumiu o governo (Paoli e Teles, 2000). Assim, o modelo adotado no OP-POA é resultado das propostas de diversos atores. Por

exemplo, a idéia de realizar assembléias populares foi proposta pelos movimentos sociais; já a proposta do conselho veio da idéia original do PT.

Mas o que é o OP? Como ele tem sido conceituado? O OP é definido e teorizado de diversas formas. Uma definição comum tanto aos acadêmicos quanto aos políticos é que o OP é um mecanismo que permite a participação direta da população na discussão do orçamento público. De acordo com Wrampler, o OP tem sido conceituado como: espaço público não estatal, democracia direta, democracia participativa, instituição redistributiva, dentre outros (Wrampler, 2003). Os políticos, principalmente membros do PT que estiveram diretamente envolvidos na implementação do OP, o definem como sendo uma instância de democracia direta, onde a população tem poder efetivo para deliberar sobre a alocação de recursos do município. Já no livro *Inovação Democrática no Brasil*, Avritzer estabelece uma definição geral do que vem a ser o OP que permeia todos os artigos do livro e que também incorpora a forma como os principais estudiosos conceituam o Orçamento Participativo. Assim, Avritzer define o OP como uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a participativa, que se baseia em quatro elementos (Avritzer, 2003: 14 e 15):

- Cessão de soberania por aqueles que detêm o poder (a soberania é cedida a um conjunto de assembléias regionais e temáticas que funcionam com base em critérios de universalidade);
- Reintrodução de mecanismos de participação local;
- Auto-regulação soberana, com os próprios participantes definindo as regras de funcionamento;
- E reversão de prioridades na distribuição de recursos.

Esta definição incorpora a forma como os principais estudiosos do OP o definem. Fedozzi, por exemplo, reafirma os aspectos de redistribuição de recursos e poder promovidos pelo OP e a reversão de prioridades. De acordo com este autor, o OP é

*uma modalidade de gestão pública baseada na participação direta da população nas diversas fases que compõe a elaboração e execução do Orçamento Público Municipal na indicação de prioridades para a alocação de recursos e de investimentos (Fedozzi, 2001: 97).*

Esta modalidade de gestão é resultante do cenário sócio-político local e de muitas variáveis na relação entre governantes e governados (Fedozzi, 2001: 97). A participação dos cidadãos no OP é guiada por três princípios básicos (Fedozzi, 2000: 55):

1. Regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;

2. Método objetivo de definição de recursos para investimento, referentes a um ciclo anual de orçamento do município;
3. Processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias.

Em resumo, para Fedozzi, o OP é

*uma forma de democracia participativa que pressupõe o reconhecimento dos indivíduos como sendo iguais na produção de regras e procedimentos de deliberação. Que não prescinde da escolha de representantes da comunidade, especialmente nas fases de deliberação (Fedozzi, 2000: 70).*

Ou seja, considera OP democracia participativa, mas com representantes nas instâncias de decisão. Reconhece, assim, que o OP não é uma instância de democracia direta o que, como veremos ao longo do desenvolvimento deste capítulo, está de acordo com a estrutura de participação do OP.

Os princípios básicos que orientam o OP descritos por Fedozzi são muito próximos aos de Santos. Os dois autores mencionam a importância da participação ser universal - dando a todos os indivíduos que queiram participar este direito - e também a objetividade na distribuição dos recursos. Mas, enquanto Fedozzi ressalta a questão da descentralização da cidade, Santos trabalha com a idéia da participação ser dirigida por regras de democracia direta e de democracia representativa, o que faz com que os princípios não sejam completamente coincidentes. Assim, os princípios de Santos são (Santos, 2002: 466):

1. Todos os cidadãos têm direito de participar (organizações não têm prerrogativas especiais);
2. Participação é dirigida por um conjunto de regras de democracia direta e de democracia representativa. Instituições de funcionamento regular cujo regimento é determinado pelos participantes;
3. Recursos de investimento são distribuídos de acordo com critérios objetivos.

A conceitualização de Santos é complementada pela afirmação de que o OP é a “manifestação de uma esfera pública emergente para a qual os cidadãos, as organizações comunitárias e o governo municipal convergem com autonomia mutuamente relativa na co-gestão” (Santos, 2002: 526). O fato de considerar o OP uma esfera pública onde há co-gestão entre governantes e governados é outro ponto em comum com Fedozzi.

Abers e Wrangler também possuem definições próximas. Ambos consideram o OP como um mecanismo de transformação social. Para Wrangler, além de promover transformação social, o OP é uma instituição democrática, de elaboração de políticas públicas

(Wrangler, 2003). Já Abers fala em transformação social promovida pelo Estado, onde o OP é uma política que dá poder de deliberação efetivo aos cidadãos (Abers, 2000). O quadro abaixo resume as definições do OP encontradas nos principais estudos sobre este tema.

**Quadro 1** – Definições do Orçamento Participativo, segundo as principais pesquisas realizadas sobre o tema.

<b>Autor</b>	<b>Definição</b>
<b>Leonardo Avritzer</b>	OP é uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e democracia participativa
<b>Luciano Fedozzi</b>	OP é uma modalidade de gestão pública baseada na participação direta da população na elaboração e execução do orçamento público na indicação de prioridades para alocação de recursos de investimento. É uma forma de democracia participativa que pressupõe o reconhecimento dos indivíduos como iguais na produção de regras de deliberação. É também um sistema de partilha de poder onde os próprios cidadãos definem as regras de distribuição de recursos. O OP baseia-se em três princípios básicos: regras universais de participação; método objetivo de distribuição de recursos e processo decisório descentralizado
<b>Boaventura de Souza Santos</b>	OP é manifestação de uma esfera pública emergente para a qual os cidadãos e as organizações comunitárias e o governo municipal convergem com autonomia mutua relativa. É uma iniciativa urbana orientada para a redistribuição de recursos da cidade a favor dos grupos sociais mais vulneráveis usando meios de democracia participativa.
<b>Rebecca Abers</b>	OP é uma política participativa de transformação social implementada de cima para baixo, capaz de empoderar os cidadãos comuns, ao conceder poder deliberativo real.
<b>Brian Wrangler</b>	OP conceituado como uma forma inicial de transformação social, ou como instituição democrática ou como instituição para elaboração de políticas públicas. Ou seja, é um instrumento que promove diversos valores.

A estrutura do OP-POA é composta por órgãos ligados ao governo municipal, instâncias autônomas de participação popular e instituições permanentes de participação popular. As unidades ligadas ao governo municipal são:

- Gabinete de Planejamento (GAPLAN), transformado em Gabinete de Programação Orçamentária (GPO) em 2005. Este órgão tem como função elaborar a proposta orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano de Investimentos e Serviços a partir das demandas das comunidades e propostas das secretarias;
- Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), transformada em Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMGL). Sua função é coordenar a relação do governo municipal com a comunidade, coordenar os centros administrativos Regionais e o processo de descentralização. Coordena os Centros Administrativos Regionais e o processo de descentralização;

- Centros Administrativos Regionais: são órgãos de descentralização político-administrativa da Prefeitura. São responsáveis por organizar regionalmente o processo do OP e atendem às demandas de serviços dos bairros;
- Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROP). São responsáveis pelo atendimento direto à comunidade quanto ao OP
- Coordenadores Temáticos do Orçamento Participativo. Também responsáveis pelo atendimento à comunidade, só que no que tange às plenárias temáticas.

**Quadro 2** – Unidades e Instâncias da Administração Municipal responsáveis pelo Orçamento Participativo. Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS.

	<b>GAPLAN</b> Gabinete de Planejamento o (GPO)	<b>FÓRUM DAS ASSEPLAS</b> Assessorias de Planejamento	<b>CRC</b> Coordenação das Relações com a Comunidade (SMGL)	<b>FASCOM</b> Fórum das Assessorias Comunitárias	<b>CROPS</b> Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo	<b>CTs</b> Coordenadores Temáticos
<b>Data de criação</b>	1990 (formalização em 1994)	1990 (informal)	1981. Vinculação ao Gabinete do Prefeito em 1989. Extinção em 2005.	1990	1992	1994
<b>Participantes</b>	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal	Coordenadores de Planejamento das secretarias e órgãos	Assessores e funcionários das secretarias e órgãos	Assessores comunitários das secretarias e órgãos	Assessores comunitários da CRC e das secretarias	Assessores da CRC e/ou secretarias
<b>Atribuições</b>	Coordenação do planejamento estratégico  Gerencia a execução do Plano de Investimentos (PI)  Coordena a elaboração da proposta orçamentária do exercício seguinte	Discute os procedimentos técnicos administrativos para a elaboração do orçamento e o procedimento das demandas comunitárias em cada região	Articula a relação com a comunidade através dos coordenadores regionais  Coordena as reuniões da 1ª e 2ª rodadas do Orçamento Participativo  Coordena as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo	Discute e propõe políticas de participação popular, articulando tanto quanto possível do trabalho das várias secretarias.	Subordinados ao CRC  Cada uma das 16 regiões tem um CROP responsável, que acompanha todo o processo do Orçamento Participativo	Cada uma das cinco temáticas tem um CT que acompanha o processo de discussão nas plenárias.
<b>Periodicidade</b>	Permanente	Reuniões esporádicas	Permanente	Semanal	Permanente	Permanente
<b>Coordenação</b>	Indicação do Prefeito	Indicação das Secretarias Municipais	Indicação do Prefeito Municipal	Indicação das Secretarias Municipais	Indicação da CRC	Indicação da CRC.

Fonte: Fedozzi, 2001, atualizado pela autora.



As instâncias institucionais permanentes de participação comunitária são as Assembléias Regionais, Fóruns Regionais, Assembléias Temáticas, Fóruns Temáticos, Fóruns de Delegados e Conselho de Orçamento Participativo. As assembléias e fóruns são considerados as instâncias de democracia participativa e/ou democracia direta do modelo. Como salientado anteriormente, foram propostas pelos movimentos sociais. Nelas, ocorre prestação de contas do ano anterior, apresentação do plano de investimentos e do regimento interno do OP para o ano que se inicia, discussão de prioridades e critérios para eleição dos conselheiros e são escolhidos os delegados e conselheiros. A participação nas assembléias é aberta e universal: não há restrições pré-estabelecidas, ou seja, qualquer um pode participar. No entanto, estas instâncias são apenas consultivas, os cidadãos que participam delas não têm poder de deliberação. Assim, as instâncias onde há participação direta estão na base da pirâmide.

Os Fóruns de Delegados e o Conselho de Orçamento Participativo são as instâncias de representação do OP. Os Fóruns de Delegados, assim como as assembléias, são instituições consultivas. Têm o papel de fiscalizar e mobilizar obras e a população, de forma a ampliar o envolvimento das bases comunitárias no processo do OP. De acordo com Santos, em geral, os delegados eleitos são indicados pelos dirigentes das associações presentes nas reuniões. Dificilmente um cidadão comum consegue ser eleito delegado (Santos, 2002: 475). A quantidade de delegados eleitos em cada fórum obedece à proporção de participantes nas assembléias regionais. A tabela abaixo apresenta as referidas proporções.

**Quadro 3** – Proporção de Delegados a ser eleitos nas assembléias regionais do OP-POA, realizadas em cada região da cidade.

<b>Número de Participantes</b>	<b>Proporção de delegados</b>
Até 100	1/10
101-250	1/20
251-400	1/30
+ de 400	1/40

Já o Conselho do Orçamento Participativo (COP) é a principal instância de participação na estrutura do Orçamento Participativo, já que nele são tomadas as decisões chave do OP. Sua função geral é propor, fiscalizar e deliberar sobre receita e despesas do poder público municipal. São compostos por dois membros titulares e dois suplentes de cada região administrativa; dois titulares e dois suplentes de cada área temática; um representante e um suplente do sindicato dos municipais de Porto Alegre; um representante e um suplente da União das Associações de Moradores de Porto Alegre; um representante da CRC (agora SMGL) e um representante do GAPLAN (agora GPO). Os conselheiros têm mandato de um

ano, podendo se reeleger uma vez. Reúnem-se uma vez por semana entre si e uma vez por mês com os delegados. As principais atribuições dos conselheiros são opinar e posicionar-se sobre (Fedozzi, 2000):

- a proposta do Governo para a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- a proposta da peça orçamentária anual a ser enviada a Câmara Municipal;
- aspectos da política tributária e de arrecadação do Poder Público Municipal;
- as obras e atividades do planejamento de governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo;
- acompanhar a execução orçamentária, fiscalizar o Plano de Governo, opinando sobre alterações no planejamento de investimentos;
- Sobre aplicação de recursos extra-orçamentários
- decidir com o Executivo sobre metodologias para discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Governo;
- sobre investimentos priorizados pelo Executivo;
- selecionar documentos técnicos às secretarias e órgãos do Governo.

As decisões no COP são tomadas por maioria simples. O resultado é encaminhado ao Executivo que pode vetar a decisão do conselho. O veto é novamente apreciado, mas precisa de 2/3 dos votos dos conselheiros para ser derrubado. Ainda assim, quem tem a palavra final é o prefeito: este pode tomar decisão contrária à do COP. Isto não ocorre porque o custo político é muito alto. A pressão dos delegados e conselheiros é muito forte (Baierle, 2000: 208). No entanto, este fato pode ser interpretado de outra forma: os membros do COP podem decidir não aprovar questões que eles sabem que gerariam polêmica e que poderiam ser vetadas pelo prefeito, mesmo com o custo político deste ato. Outra limitação do COP está no fato de que o Executivo detém o poder da informação e é ele quem coordena as reuniões e estabelece a agenda. Ou seja, os membros do governo acabam tendo papel mais ativo por terem acesso à informação privilegiada (Santos, 2002: 486).

**Quadro 4** – Instâncias Institucionais de Participação Comunitária no Orçamento Participativo (PMPA)

	<b>Assembléias Regionais</b>	<b>Fórum Regional do Orçamento</b>	<b>Conselho do Plano de Governo e Orçamento</b>	<b>Plenárias Temáticas</b>	<b>Fórum Temático do Orçamento</b>
<b>Data de criação</b>	1989	1991	1990	1994	1995
<b>Participantes</b>	Moradores da região, conselhos populares e entidades	Delegados eleitos em cada uma das 16 regiões em que a cidade	1 do CRC, 1 do Gaplan, 32 conselheiros (com 32 suplentes)	Entidades de categorias profissionais (sindicatos, empresários, organizações não governamentais, movimentos ecológicos,	Delegados eleitos em cada uma das cinco Plenárias Temáticas.

	comunitárias	foi dividida	eleitos em cada região da cidade, 10 conselheiros eleitos nas Plenárias Temáticas, representante da UAMPA e representante do SIMPA	étnicos, etc.), movimentos estudantis e moradores da cidade	
<b>Duração mandato</b>		Um ano	Um ano		Um ano
<b>Atribuições</b>	Recolher demandas e priorizar conforme critérios anualmente rediscutidos	Fiscalização e apoio aos representantes do COP, atuação regional e municipal e fiscalização das ações da prefeitura na sua região.	Discutir proposta orçamentária do Governo e alocar recursos para investimentos, articulando a priorização da comunidade com as demandas institucionais das secretarias	Discutir e hierarquizar diretrizes e resoluções sobre políticas setoriais e obras para toda a cidade, para orientar a discussão no COP.	Fiscalização e apoio aos representantes do COP. Atuação regional e municipal. Fiscalização das ações da Prefeitura
<b>Periodicidade</b>	2 rodadas por ano	Variável	Semanal	Variável	Variável
<b>Coordenação</b>	CRC + Conselhos populares e/ou entidades comunitárias + COP+ GAPLAN	Conselhos populares e/ou entidades comunitárias e/ou órgãos do governo agendados	Comissão paritária (CRC, GAPLAN, e 2 conselheiros). CRC preside as reuniões	CRC+GAPLAN+secretarias e membros escolhidos nas plenárias.	Coordenadores temáticos e/ou entidades e delegados.

Fonte: Fedozzi, 2001.

Como pode ser observado pela descrição apresentada acima, a estrutura de decisão do OP-POA não é horizontal como se acredita e a população não tem poder efetivo de decisão. A estrutura, ao contrário, é piramidal. A base, composta pelas assembleias e fóruns, é apenas consultiva, não delibera de fato, assim como não deliberam os Fóruns de Delegados. O COP, que é a instância de participação do OP, além de ser uma instância representativa, possui poder deliberativo limitado, uma vez que o prefeito ainda tem a palavra final. Mesmo que a utilização do recurso de veto seja politicamente muito custosa, não tendo ocorrido nos 16 anos de existência do OP-POA, o Executivo Municipal pode lançar mão deste recurso, depende apenas da vontade política de quem estiver no poder.

## **2.2 - Evolução e funcionamento do OP-POA**

As principais instâncias que compõem a estrutura do OP foram sendo criadas durante as duas primeiras gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) em Porto Alegre. De acordo com Fedozzi, é possível dividir o processo de implementação do OP em quatro fases (Fedozzi, 2001). A primeira (1989/1990) é caracterizada pela tentativa de discussão do orçamento com a população de forma ainda incipiente. Nesta fase, foram realizadas diversas reuniões onde foram feitas consultas à população e constituída uma comissão para acompanhar a elaboração do orçamento junto à Secretaria de Planejamento do município. É um período marcado por crise financeira que acabou inviabilizando a realização do Plano de Obras definidos nesta primeira etapa, o que gerou descrença com relação ao processo. Na segunda fase (1990/1991), foram realizadas alterações político-administrativas e houve uma pequena reforma tributária que contribuiu para melhorar a situação financeira do município. Em termos administrativos, foram criados o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), cuja função é gerenciar o plano de governo e coordenar o orçamento do município; e a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC). Também foram criadas as instâncias de representação popular: o Conselho de Orçamento Participativo (COP) e o Fórum de Delegados. Os representantes das duas instituições são eleitos durante as Assembléias Regionais. Com a criação destas instâncias, houve a delegação do poder decisório para estes fóruns.

Ainda nesta etapa, a cidade foi dividida em dezesseis zonas com base em critérios sócio-espaciais e tradição territorial de participação das associações de moradores. Foi com base nestas regiões que foi definida a primeira metodologia para distribuição dos recursos orçamentários: de forma que as mais carentes receberiam o maior bolo de recursos. Mas esta metodologia foi alterada durante a terceira fase identificada por Fedozzi (1991/1992): como o critério por regiões gerou descontentamentos, ele foi substituído por uma metodologia baseada na escolha de prioridades orçamentárias por setor de investimentos (em todas as regiões). Por fim, na quarta etapa (1993/1995) foram criadas as Plenárias Temáticas que eram baseadas na discussão de políticas setoriais e globais.

Em 2002 houve uma tentativa de simplificar a metodologia do OP reduzindo-se para uma rodada de reuniões das Assembléias Regionais e Plenárias Temáticas. Em 2005, quando José Fogaça (PPS) assume a prefeitura, o OP enfrenta seu maior desafio: sobreviver ou não a derrota petista na administração de Porto Alegre. Em seu primeiro ano de governo, Fogaça manteve a política do OP. Foram feitas alterações muito superficiais no OP, envolvendo apenas mudança de nomenclatura de órgãos: o GAPLAN passou a se chamar Gabinete de Programação Orçamentária e o órgão que faz a intermediação com a comunidade passou a se chamar Secretaria de Coordenação Política e de Governança Local.

Atualmente, o ciclo do OP-POA ocorre em três etapas e duas modalidades. As três etapas são: a realização das assembléias; formação das instâncias de participação; e discussão do orçamento do município e elaboração do plano de investimentos. As modalidades são: a participação em âmbito regional e a participação temática. As Assembléias Regionais e as Assembléias Temáticas ocorrem concomitantemente, mas na primeira são discutidos

assuntos definidos em base territorial e na segunda assuntos temáticos (Fedozzi, 2000: 56). O ciclo do OP-POA obedece ao seguinte cronograma (Vianna, Piola, Querino e Ramos, 2003):

1. **Reuniões preparatórias:** são realizadas em março e abril. São reuniões abertas a toda população para discutir a prestação de contas, apresentação do plano de investimentos e regimento interno do OP, discussão de prioridades temáticas e critérios para eleição de conselheiros;
2. **Rodada única:** abril e maio. Realização de assembléias regionais e temáticas para eleição de delegados e de prioridades temáticas nas 16 regiões.
3. **Assembléias Intermediárias:** realizadas em maio, junho e julho. Nestas assembléias ocorre a eleição de conselheiros e a hierarquização das prioridades a comunidade elege cinco prioridades em dez temas<sup>3</sup>. Nesta etapa os delegados eleitos realizam visitas aos locais de demandas solicitadas. Os órgãos de governo prestam informações técnicas para instruir a participação da comunidade. Os critérios para a hierarquização de prioridades são: o acesso anterior da população ao bem público em questão; a dimensão demográfica da região; decisão da população.
4. **Análise técnica e financeira das demandas:** ocorre em julho, agosto e setembro. Tarefa desempenhada pelo GOP (antigo GAPLAN). É realizada a montagem da Matriz Orçamentária, que leva em consideração: as prioridades das regiões; das plenárias temáticas, e o volume de despesas não remanejeáveis.
5. **Votação da Proposta de Plano de Investimentos e Serviços:** ocorre em outubro e novembro. Ocorre nos Fóruns de Delegados regionais e temáticos, baseados nos critérios de distribuição de recursos entre as regiões: carência de serviços, prioridade temática da região, população total da região. O resultado da deliberação é apresentada ao COP.
6. **Votação de possíveis alterações no regimento interno e ciclo do OP:** ocorre em dezembro e janeiro.

Como visto acima, entre abril e julho – quando são realizadas a Rodada única e as Assembléias Intermediárias – ocorrem a eleição e a hierarquização das prioridades temáticas e regionais. Em outubro e novembro é realizada a votação da proposta do Plano de Investimentos e serviços, baseada nos critérios de distribuição de investimentos e serviços entre as regiões. A cada critério são estabelecidas notas que variam de 1 a 4, sendo que para cada critério é atribuído um peso que vai de 1 a 3. Os critérios levam em consideração a carência de serviços de infra-estrutura urbana, a população em áreas de carência máxima e a população total da região (Fedozzi, 2001: 118 e 119). É a objetividade e universalidade destes

---

<sup>3</sup> Saneamento, pavimentação, organização da cidade, política habitacional e fundiária, assistência social, saúde, transporte, educação, áreas de esporte e lazer e desenvolvimento econômico.

critérios que faz com que o OP caracterize-se como uma experiência que elimina as tradicionais práticas clientelísticas e patrimonialistas presentes na política brasileira (Fedozzi, 2001). O quadro abaixo apresenta os critérios gerais para distribuição dos recursos.

**Quadro 5 - Critérios gerais para a Priorização de obras.**

<b>CRITÉRIOS GERAIS</b>	
<i>População total da Região (peso 2)</i>	
Até 25.000 habitantes.....	nota 1
De 25.001 a 45.000.....	nota 2
De 45.001 a 90.000.....	nota 3
Acima de 90.001.....	nota 4
<i>Carência de serviço ou infra-estrutura (peso 4)</i>	
De 0,01% a 14,99% .....	nota 1
De 15% a 50,99%.....	nota 2
De 51% a 75,99%.....	nota 3
De 76% em diante.....	nota 4
<i>Prioridade temática da Região (peso 4)</i>	
Quarta prioridade.....	nota 1
Terceira prioridade.....	nota 2
Segunda prioridade.....	nota 3
Primeira prioridade.....	nota 4

Fonte: Regimento Interno, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2006/ 2007.

Ao longo dos dezesseis anos de existência, as principais prioridades votadas neste ciclo e com base nos critérios do OP estiveram relacionadas com necessidades básicas da população mais carente de Porto Alegre. É com base neste fato que os autores costumam falar que essa experiência é um mecanismo de redistribuição de renda. O quadro a seguir apresenta, a título ilustrativo, as prioridades temáticas selecionadas no OP-POA entre os anos de 1992 e 2005.

**Quadro 6 - Prioridades temáticas do OP-POA, 1992-2005.**

<b>OP</b>	<b>1ª PRIORIDADE</b>	<b>2ª PRIORIDADE</b>	<b>3ª PRIORIDADE</b>
<b>1992</b>	Saneamento básico	Educação	Pavimentação
<b>1993</b>	Saneamento básico	Pavimentação	Regulação fundiária
<b>1994</b>	Regularização fundiária	Pavimentação	Saneamento Básico
<b>1995</b>	Pavimentação	Regularização	Saneamento Básico

		Fundiária	
<b>1996</b>	Pavimentação	Saneamento Básico	Regularização fundiária
<b>1997</b>	Política habitacional	Pavimentação	Saneamento básico
<b>1998</b>	Pavimentação	Política habitacional	Saneamento básico
<b>1999</b>	Saneamento básico	Pavimentação	Política habitacional
<b>2000</b>	Política habitacional	Pavimentação	Saúde
<b>2001</b>	Pavimentação	Habitação	Saneamento básico
<b>2002</b>	Habitação	Educação	Pavimentação
<b>2003</b>	Habitação	Educação	Pavimentação
<b>2004</b>	Habitação	Social	Educação
<b>2005</b>	Habitação	Educação	Social e pavimentação

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Esta distribuição de prioridades temáticas pode ser parcialmente explicada pelo perfil sócio econômico dos participantes do OP. Como pode ser observado nas tabelas abaixo, que apresentam os resultados da pesquisa realizada pela ONG Cidade em um universo de 1.039 entrevistados, a maior parte dos participantes do OP possuem baixas renda e escolaridade, situando-se nas faixas de até 2 salários mínimos e 1º grau incompleto. Esta é a caracterização dos participantes das assembleias participativas do orçamento. Como também pode ser observado nos dados das tabelas abaixo, a política do OP também atrai pessoas de classe média, com maiores rendimentos e formalização educacional, apesar destes não serem maioria. Mas estas pessoas têm interesses diferentes daqueles que formam a maioria entre os participantes: encontram-se predominantemente nas assembleias temáticas, pois estão mais interessadas em questões políticas gerais e projetos de infra-estrutura mais genéricos (Abers, 2000: 122).

**Tabela 1** – Distribuição do percentual dos participantes do OP por faixas de renda – Salário Mínimo (SM) - 1999.

<b>Sexo</b>	<b>0-2</b>	<b>2-4</b>	<b>4-8</b>	<b>8-12</b>	<b>Mais de 12</b>	<b>Total</b>
<b>Homens</b>	13,09%	12,70%	11,26%	5,29%	5,58%	48,41%
<b>Mulheres</b>	17,13%	12,80%	9,34%	4,14%	6,35%	51,40%

Fonte: Lüchman, 2002.

**Tabela 2** – Distribuição do percentual dos participantes do OP por faixas de escolaridade – 1999.

<b>Sexo</b>	<b>Sem instrução</b>	<b>1º Grau incomp.</b>	<b>1 Grau completo</b>	<b>2º Grau incomp.</b>	<b>2º Grau completo</b>	<b>3º Grau incomp.</b>	<b>Total</b>
<b>Homens</b>	0,96%	22,81%	6,06%	4,72%	6,45%	6,74%	48,41%
<b>Mulheres</b>	2,02%	23,10%	6,16%	2,79%	6,64%	9,34%	51,40%

Fonte: Lüchman, 2002.

As mulheres são maioria entre os participantes do OP, sendo também maioria entre os participantes que se encontram nas faixas mais elevadas tanto de rendimentos quanto de escolaridade (tabelas 1 e 2). Entre 1993 e 2002, como mostra a tabela abaixo, a distribuição entre homens e mulheres variou. Os levantamentos realizados pela ONG Cidade mostram que em 1993 e 1995, a maioria dos participantes era homem: 47,6% e 52,2%, respectivamente. De 1998 em diante, este quadro se reverteu e as mulheres passaram a ser maioria entre os participantes. No entanto, deve-se destacar que, apesar de serem maioria entre os participantes e entre os Delegados, as mulheres são minoria no Conselho do Orçamento Participativo. O fato das mulheres serem minoria entre os participantes do COP é um fato relevante. Isto porque dá indícios de que o OP reproduz as desigualdades verificadas em outras instâncias de decisão: quanto maior o cargo, menor a proporção de mulheres que dele participa. E assim, faz com que os grupos presentes na sociedade não estejam igualmente representados.

**Tabela 3** – Participação no OP por sexo.

<b>Sexo</b>	<b>IBGE/POA</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>Deleg. OP</b>	<b>Cons. OP</b>
<b>Homens</b>	46,8%	47,6%	52,2%	48,4%	41,5%	43,3%	39,4%	67,4
<b>Mulheres</b>	53,2%	46,7%	46,8%	51,4%	57,3%	56,4%	60,6%	32,6%
<b>Nr</b>	-	5,7%	1,0%	0,2%	1,3%	0,4%	-	-

Fonte: Cidade, 2003.

Os conselheiros do OP são, em sua maioria, homens e estão entre as pessoas com maiores rendimentos e escolarização. 47% têm renda superior a US\$ 500 por mês, enquanto os não eleitos nesta faixa de rendimento são 34%. Quanto à escolarização, 20% dos conselheiros têm formação superior, enquanto 12% dos não eleitos a tem (Abers, 2000: 126). Este fato, de acordo com Abers, sugere que indivíduos em melhores condições têm maior probabilidade de dedicar tempo à participação no OP do que aqueles em piores condições. Também é um reflexo de sua maior auto-confiança, já que no COP os cidadãos têm de lidar com informações complexas e tomar decisões sobre distribuição de recursos (Abers, 2000: 126). Os participantes do COP estão em melhores condições sócio-econômicas que os das assembleias, mas quando comparados com a população de Porto Alegre, ainda estão entre os



menos favorecidos (Abers, 2000: 127). Mas mesmo assim, é relevante o fato dos mais favorecidos entre os participantes estarem ocupando os cargos no órgão que está no topo da pirâmide da estrutura do OP.

Quanto ao nível de envolvimento da comunidade de Porto Alegre, o OP-POA atrai uma quantidade pequena de pessoas comparando com o total de habitantes da cidade. Este é um outro indicador do limite da experiência enquanto democracia direta ou participativa. A tabela abaixo apresenta o quantitativo de pessoas que participaram em todas as etapas do OP no referido ano. De acordo com os dados do Censo de 2000, a cidade de Porto Alegre possui 1.360.590 habitantes, tendo evoluído a uma taxa média de 0,93% ao ano entre 1990 e 2000. As taxas de participação são muito baixas e, ao longo de sua existência, o OP não atraiu a participação de mais de 2% da população total de Porto Alegre.

**Quadro 7** – Participação no OP em Porto Alegre, 1990-2003.

<b>OP</b>	<b>PARTICIPANTES</b>
<b>1990</b>	976
<b>1991</b>	3.694
<b>1992</b>	7.610
<b>1993</b>	10.735
<b>1994</b>	9.638
<b>1995</b>	11.821
<b>1996</b>	10.148
<b>1997</b>	11.908
<b>1998</b>	13.687
<b>1999</b>	16.813
<b>2000</b>	15.331
<b>2001</b>	18.583
<b>2002</b>	28.907
<b>2003</b>	23.520*

Fonte: ONG CIDADE. \* os dados de 2003 estão Incompletos, foram computados os participantes até a rodada única.

### **2.3 - Avaliações e valores promovidos pelo OP-POA de acordo com os principais estudos sobre o tema**

A literatura sobre o OP pode ser dividida em duas fases. Os estudos pertencentes à primeira são caracterizados por fazer uma avaliação muito positiva do OP-POA. Já os pertencentes à segunda fazem uma avaliação mais crítica do OP. Na revisão realizada, podem ser considerados estudos da segunda geração o de Lüchmann, Gonzalez e Baquero. O

restante pertence à primeira, que são mais conhecidos e predominam no debate sobre o OP. Estas análises coincidem em parte com as avaliações dos organismos internacionais que, em sua maioria, enxergam o OP como um tipo de reforma do estado que gera como resultado a racionalização da utilização dos recursos públicos e da atuação do Estado.

De uma forma geral, os autores que estudaram o OP-POA o consideram um tipo de democracia participativa, uma instância que promove a justiça social redistributiva e a capacitação dos indivíduos. Um dos autores que se enquadram neste tipo de avaliação é Sergio Baierle. Para este autor, o OP permite uma aproximação de uma concepção democrática de esfera pública e também a emergência de setores populares como sujeitos de uma democracia ativa (Baierle, 2000). Baierle parte do princípio de que os cidadãos participam diretamente do processo de tomada de decisão e argumenta que *“participação direta é fundamental como forma de garantir a todos os cidadãos, sobretudo os mais humildes, o direito a influir pessoalmente no destino de sua cidade e do seu Estado”* (Baierle, 2000: 201). O OP, então, é visto como uma forma de fazer com que os menos favorecidos influam no processo decisório. Um dos principais valores promovidos pelo OP é a justiça social. E o OP promove a justiça social em três dimensões:

- *Justiça tributária*: evolução das receitas de Porto Alegre mostra que parceria de co-gestão do Orçamento Público deu credibilidade política ao governo para melhorar a arrecadação do município;
- *Justiça distributiva*: discriminações positivas, “dar mais a quem tem menos”;
- *E justiça política*: dar mais poder político a quem tem menos poder econômico (Baierle, 2000: 199 e 200).

Luciano Fedozzi, uma das principais referências sobre o OP, procura responder em sua dissertação de mestrado à seguinte pergunta *“o modelo do Orçamento Participativo efetivado em Porto Alegre está realmente promovendo condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania?”* (Fedozzi, 2001: 24). Este autor argumenta em seu estudo que a presença de práticas patrimonialistas e clientelísticas faz com que haja confusão entre o que é público e o que é privado, impedindo a formação de esfera pública democrática e da cidadania. Pelas instituições criadas e pelas suas regras de funcionamento, Fedozzi acredita que

*a dinâmica do OP engendra a constituição de uma esfera pública que parece favorecer o exercício do controle público sobre os governantes criando obstáculos para utilização pessoal/privada dos recursos públicos e para a tradicional troca de favores (clientelismo)* (Fedozzi, 2001: 149).

Isto é possível porque a legitimidade dos pleitos da sociedade civil é constituída pela mediação de critérios transparentes de justiça distributiva e de racionalização política do OP (Fedozzi, 2001: 148 e 149). A proximidade entre os governantes e governados proporcionada

pelo OP também contribui para a transparência nas relações e assuntos relacionados com o poder. Para Fedozzi, o OP possui elementos de democracia direta quando a população toma decisões tais como a seleção de demandas prioritárias em cada região ou temática. No entanto, afirma que

*o entendimento do OP-POA como forma de democracia direta corrente nos meios oficiais da Administração Popular e na maioria dos militantes do PT preenche funções ideológicas de legitimação política, à custa de uma imprecisão conceitual (Fedozzi, 2000: 70).*

Mas o OP pode ser considerado um exemplo de esfera pública ativa, uma vez que “as regras de participação e as regras de distribuição de recursos de investimento são construídas de forma procedimental e argumentativa” (Fedozzi, 2000: 69). Outro ponto positivo destacado é a existência de um efetivo compartilhamento de poder entre o Executivo Municipal e a população (Fedozzi, 2001: 175).

Os argumentos de Boaventura de Souza Santos são próximos aos de Fedozzi em muitos pontos. Santos também vê o OP como esfera pública, como mecanismo eficaz de justiça redistributiva e de substituição de práticas particularistas enraizadas na cultura política brasileira. Para Santos, o OP é

*um meio notável de promover a participação dos cidadãos em decisões que dizem respeito à justiça distributiva, eficácia decisória e responsividade dos representantes governamentais e das instituições participativas do OP (Santos, 2002:545).*

Santos e Avritzer classificam o OP como uma forma de ampliação da democracia, como uma instituição de democracia participativa. O OP, para estes autores, seria capaz de integrar uma forma de ampliação da soberania popular com a questão da justiça (aspectos relacionados com os critérios de hierarquização das prioridades), por isto, seria responsável por uma inovação da teoria democrática (Avritzer e Santos, 2002: 588 e 589). Isto é, o OP - ao estabelecer uma conexão entre regras e participação democrática - renovaria a discussão sobre as formas de participação na teoria democrática. Renovaria não só este aspecto, mas também a questão da prestação de contas, fazendo com que o monitoramento seja uma característica permanente do processo administrativo e da implementação das deliberações sobre os investimentos da Prefeitura (Avritzer e Santos, 2002: 589).

Abers, outra referência nos estudos sobre o OP, partiu da hipótese de que, ao contrário do que afirma a literatura sobre participação, é possível construir políticas participativas e “empoderar” os cidadãos comuns a partir da ação estatal. Abers argumenta em seu estudo que o OP é uma política capaz de dar poder efetivo àqueles que estão em desvantagem sócio-econômica e que não estão organizados politicamente. Assim como os autores mencionados acima, acredita que o OP é capaz de redistribuir recursos e poder e acabar com o clientelismo,

já que este depende do controle dos cofres públicos e da habilidade de distribuir fundos seletivamente aqueles que mobilizam suporte político. O OP acaba com o clientelismo porque a distribuição dos recursos públicos se tornou mais transparente e responsiva aos cidadãos de Porto Alegre, com conseqüente revitalização da vida cívica (por meio da promoção das associações civis) (Abers, 2000: 4).

O empoderamento está relacionado com a capacidade de mobilização da população e com o seu poder de tomada de decisão. Abers acredita que os fóruns regionais de orçamento são capazes de gerar este empoderamento. Isto porque possuíam os elementos de um tipo ideal de movimento combativo. Estes elementos são organização de massa, inclusividade, padrões de organização horizontal, solidariedade entre os membros e resistência à cooptação. O ponto fraco desta argumentação é que os fóruns de orçamento não são lócus de decisão final e a quantidade de pessoas que são mobilizadas, como mencionado no subitem anterior, é muito pequena quando comparada com a totalidade da população de Porto Alegre.

Mas, de acordo com Abers, o simples fato do governo discutir e prestar contas para a população sobre o orçamento já é uma conquista e tanto para a população mais humilde (Abers, 2000: 2). Uma vez que esta estava totalmente alheia à política e com este tipo de atitude, ver que o governo está mais próximo faz com que se sintam mais importantes e ouvidos (Abers, 2000).

Gianpaolo Baiocchi, em *Participation, activism and politics: the Porto Alegre experiment*, discute as abordagens institucionais da democracia deliberativa, centrando a análise no conceito de “governança participativa empoderada” (*Empowered Participatory Governance*) desenvolvido por Archon Fung e Erik Olin Wright, que é uma proposta de desenho típico ideal de democracia deliberativa. Argumenta que o OP é uma experiência única em termos de transferência de poder e envolvimento da população na discussão e decisão dos rumos da cidade. Para Baiocchi, OP preenche os critérios institucionais elaborados por Fung e Wright para ser considerado um exemplo de democracia deliberativa, já que

- O OP é um processo que cria deliberação direta entre os cidadãos e transfere poder de decisão substantivo para estas estruturas locais. Cidadãos são envolvidos na solução dos problemas da cidade;
- Pelo tempo de existência, oferece uma boa oportunidade de aprendizado político para os cidadãos;
- Mostra como gerenciamento complexo de toda uma cidade ocorre por meio de uma combinação de democracia direta e representativa (Baiocchi, 2003:50).

Por apresentar estas características, o OP de Porto Alegre é um exemplo bem sucedido de “Governança Participativa Empoderada”, pois reúne um conjunto de instituições que conseguiram efetivar um processo de tomada de decisão eficiente e redistributiva em uma estrutura deliberativa que também atraiu a participação do estrato mais pobre da população de Porto Alegre (Baiocchi, 2003: 52). Além disto, por meio do OP foi possível aumentar o

percentual disponível para investimento, conseguir aumentos adicionais de finanças públicas (mais pagamento de impostos), aumentaram os gastos municipais com serviços públicos (Baiocchi, 2003:50).

Outra estudiosa que também se utiliza dos conceitos que representam uma abordagem institucional da teoria democrática deliberativa (como Bohman, Cohen e Fung e Wright), é Lígia Lüchmann. Em sua tese de doutorado centra-se nas possibilidades e limites do OP como experiência de democracia deliberativa. Com relação às possibilidades, Lüchmann elenca um conjunto de características do OP que o aproximam dos ideais de democracia deliberativa (Lüchmann, 2002: 154 a 156):

1. Articulação entre participação direta e representativa. A participação direta ocorrendo no nível local e regional e a representação nos fóruns de delegados e no COP. Reconhece que o processo desenvolve-se de forma piramidal;
2. Aumento das oportunidades de participação. Cria espaços de base territorial que aumentam oportunidades de participação para setores da população que estariam excluídos da discussão dos problemas locais e regionais. O processo estimularia laços de solidariedade e pertencimento;
3. Maior capacitação técnica e política. Discussões fundamentais para troca de conhecimentos, habilidades e relações políticas;
4. Pluralização de temas e atores nas discussões;
5. Publicização da discussão e definição do orçamento público. OP como esfera pública com graus diferenciados de institucionalização divulgação de informações por parte do poder público aumenta a transparência;
6. Critérios de redistribuição de recursos, elaborados de forma coletiva que norteiam as escolhas de prioridades na aplicação de recursos. O que também faz com que se verifique a tese da promoção da justiça social (privilegiar investimentos nas regiões mais pobres).

No entanto, apesar de ter uma avaliação geral positiva do OP, considerando-o como um exemplo bem sucedido de institucionalização da democracia deliberativa, apresenta alguns limites do OP-POA. As dificuldades estão relacionadas com o fato do OP estar fortemente aprisionado à vontade política do governo municipal e a uma realidade pautada por exclusão social e desigualdade. Ela argumenta que há diferenças significativas de poder e recursos entre o Estado e a sociedade.

*a equipe do governo afirma-se como elemento central na disputa ou conquista de adesão aos seus interesses e projetos. Os recursos técnicos e políticos, a referência da legitimidade do mandato, a infraestrutura, as informações, enfim, o uso da máquina estatal e a necessidade de realização de obras com impactos políticos eleitorais fazem valer um controle da administração municipal que, mais visível no âmbito do COP, mantém de certa forma uma participação mais*

*contida dos conselheiros frente aos ditames técnicos e políticos do governo (Lüchmann, 2002: 174)*

Ou seja, o Estado tem domínio dos recursos técnicos e políticos, da infra-estrutura e das informações necessárias à tomada de decisão no âmbito do COP. Isto cria uma dependência da população em relação às autoridades governamentais. Não basta haver a necessidade de realizar uma obra. Os espaços públicos acabam contaminados por aspectos administrativos. Há relações assimétricas pautadas pelo acesso à informação (Lüchmann, 2002: 175).

Com relação à desigualdade, o OP apresenta algumas dificuldades. Apesar de ampliar e pluralizar a participação, há ainda desigualdades. Uma está relacionada com o diferente perfil sócio-econômico e de gênero dos participantes das assembleias e do COP, como já foi mencionado anteriormente. Lüchmann também afirma que a OP possui uma grande capacidade de institucionalização da participação social o que amortece a combatividade dos movimentos sociais autônomos de Porto Alegre. O Estado passou a ser o ator central de articulação e organização da sociedade, enfraquecendo ou fragmentando organizações e articulações sociais (Lüchmann, 2002: 170).

O quadro abaixo resume os principais argumentos e valores promovidos pelo OP de acordo com os autores mencionados.

**Quadro 8** – Avaliações gerais do OP-POA encontradas na literatura acadêmica.

<b>Autor</b>	<b>Avaliação do OP</b>
<b>Leonardo Avritzer</b>	Contribui para o aprofundamento da democracia local. Mecanismo eficaz de redistribuição de recursos e de poder.
<b>Sérgio Baierle</b>	Promove Justiça social em três dimensões: justiça tributária (governo melhorou arrecadação); justiça distributiva (mais pobres se beneficiando) e justiça política (mais poder político para quem tem menos poder econômico). OP como forma de fazer com que os menos favorecidos influenciem diretamente nos rumos da cidade.
<b>Luciano Fedozzi</b>	Faz com que população tenha real poder de influenciar decisões. OP promove condições favoráveis ao surgimento de cidadania. Constituição de esfera pública que favorece o controle público sobre os governantes, criando obstáculos reais a utilização privada dos recursos públicos e acabando com o clientelismo. Há efetivo compartilhamento de poder entre governantes e população.
<b>Gianpaolo Baiocchi</b>	É um mecanismo de democracia deliberativa. Cria deliberação direta entre cidadãos e transfere substantivo poder de decisão para eles no âmbito das estruturas locais.
<b>Boaventura de Souza Santos</b>	Democracia participativa. Promove distribuição de recursos, favorecendo os mais pobres. Gestão conjunta dos recursos públicos. Estabelece limites ao particularismo.
<b>Rebecca Abers</b>	Torna distribuição de recursos públicos mais transparentes. Gera empoderamento da população mais vulnerável. Cidadãos não organizados com efetivo poder de decisão. Promove efeito educativo destacado pelos autores participacionistas.
<b>Ligia Lüchmann</b>	OP é um exemplo de democracia deliberativa

Há também, dentre os estudos sobre o OP, trabalhos mais críticos. Gonzalez reafirma uma das constatações de Lüchmann, de forma mais enfática. Ele argumenta que o OP limitou a capacidade de ação dos movimentos sociais autônomos. O único caminho existente para fazer demandas ao governo após a implementação do OP são as assembleias regionais e temáticas. Os movimentos sociais, segundo este autor, não possuem mais autonomia para fazer demandas direto ao governo (Gonzalez, 2001). Já Baquero *et al*, em *survey* sobre capital social em Porto Alegre, afirma que o OP, ao contrário do que se pensa, não contribuiu para fortalecer o capital social e político dos cidadãos comuns da cidade. Afirma que o OP não contribuiu para que houvesse uma mudança de consciência e que as pessoas se mostrassem mais dispostas a pagar os impostos municipais (Baquero *et al*, 2005).

Archon Fung e Erik Olin Wright, autores que descrevem um modelo típico ideal para a institucionalização dos princípios democráticos deliberativos, colocam também vários questionamentos às experiências de participação popular como o OP. Estes autores argumentam que *“uma das principais justificativas para a realocação do poder público a estes grupos deliberativos descentralizados é que eles criam estratégias e soluções de ação pública superiores àquelas dos arranjos tradicionais”* (Fung e Wright, 1999: 136). No entanto dizem que é fundamental questionar se estas experiências produzem mesmo estratégias ou efeitos mais desejáveis do que as produzidas pelas instituições tradicionais, se geram soluções melhores e mais criativas. As experiências estão de acordo com a concepção típico ideal de democracia deliberativa? Para saber se de fato se ajustam, deve-se averiguar se o processo é mesmo deliberativo, se as decisões tomadas são implementadas e monitoradas, se os processos deliberativos são escolas para a democracia, dentre outros tópicos (Fung e Wright, 1999: 133). Isto porque há uma série de aspectos críticos do modelo que eles mesmos construíram de democracia, ao qual o OP aparentemente se encaixa. Há tendência das entidades políticas com objetivos nobres como o Op, caírem vítimas de benefícios particulares; há o risco de balcanização da política; há problema de representação política justa; desatenção do modelo a problemas de poder e de dominação e vulnerabilidade a apatia popular e a estabilidade precária de quaisquer instituições democráticas (Fung e Wright, 1999: 137). O estudo de Lüchmann responde a algumas destas questões, mas não é o que se observa na maioria dos estudos revisados.

### **CAPÍTULO 3 – A EXPERIÊNCIA URUGUAIA DE PARTICIPAÇÃO: A DESCENTRALIZAÇÃO PARTICIPATIVA**

O presente capítulo tem por objetivo apresentar a evolução e os principais indicadores – em termos de participação dos cidadãos – da experiência participativa implementada em Montevideu, capital uruguaia, desde sua criação até os dias atuais. Como a configuração e os resultados deste tipo de experiência dependem, em grande medida, de aspectos do contexto social e político das cidades em que são implementadas, será realizada uma breve discussão destes aspectos em Montevideu. Considera-se como aspecto sócio-político neste caso, o tipo de democracia que se configurou no Uruguai, a forma de expressão e nível de mobilização dos seus habitantes e a trajetória, a formação, evolução, projetos e valores defendidos pela coligação de partidos de oposição que assumiu o poder e criou esta experiência, a Frente Ampla.

#### **3.1 - Contextualização sócio – política do Uruguai**

A presente seção está dividida em três partes: a primeira consiste na apresentação de um breve histórico da configuração e significado da democracia na sociedade uruguaia; a segunda, das tradições participativas e nível de envolvimento da população na política – especialmente no que se refere às forças políticas de oposição e/ou aos movimentos sociais urbanos de Montevideu; por fim, a terceira, é a apresentação da formação, trajetória e valores defendidos pela coligação de esquerda Frente Ampla, idealizadora da Descentralização Participativa.

##### **3.1.1 - A democracia uruguaia**

O Uruguai é considerado por muitos cientistas políticos a democracia mais estável da América Latina, por ser o país que teve menos intervenções autoritárias durante o século XX. Estas intervenções ocorreram apenas em duas oportunidades: entre os anos 1933 e 1942 e depois entre 1973 e 1985. Como consequência desta estabilidade, o Uruguai é o país que apresentou as condições mais favoráveis para a democratização na América Latina após o segundo período em que se instaurou a ditadura, já que, como ressalta Gillespie, o grau de restauração do regime democrático é proporcional à duração da vida democrática anterior e inversamente ligado ao interlúdio autoritário (Gillespie, 1988: 293). Além disto, de acordo com outros autores que estudaram os processos de transição e consolidação democrática dos países latino-americanos nesse período - como, por exemplo, Linz e Stepan – é o único país cuja democracia já podia ser considerada consolidada em fins dos anos 90 (Linz e Stepan, 1999).

Mas como se configurou e quais são as principais características da democracia política uruguaia? As bases da democracia uruguaia foram definidas ainda nas primeiras décadas do século XX, com a promulgação da Constituição de 1919. Os princípios desta



Constituições foram pensados no governo de José Batlle y Ordoñez, que governou o Uruguai entre 1903 e 1907 e 1911 e 1915. Além da constituição e consolidação da democracia política, o *batllismo* – como ficou conhecido o período - é caracterizado pela substituição do Estado oligárquico por um assistencialista, pela realização de ampla reforma social e pela prosperidade econômica.

Em 1913, Batlle y Ordoñez propôs uma reforma constitucional substituindo o cargo de presidente por um colegiado executivo composto por nove membros pertencentes aos partidos majoritários. Dois seriam indicados por uma assembléia geral, seis eleitos pelo voto popular e uma cadeira mudaria anualmente (Odone, 1986: 467). Os conservadores do partido Blanco inicialmente não foram favoráveis a esta proposta. Não por considerá-la em si ruim, mas porque eram contrários às iniciativas do governo Batlle y Ordoñez como um todo. No entanto, a proposta do colegiado saiu-se vitoriosa e foi aprovada na Constituição de 1919. O Poder Executivo foi dividido entre o Presidente e o nono membro do Conselho Nacional de Administração (Odone, 1986: 468).

O governo colegiado foi pensado para limitar o poder presidencial e, principalmente, para acomodar os partidos tradicionais no poder. Os partidos tradicionais uruguaios são o Partido Blanco e o Partido Colorado - os mais antigos da América Latina, surgidos ainda no século XIX. Os Blancos representavam os conservadores ligados à zona rural e os Colorados os progressistas e estavam ligados às cidades em via de urbanização. Estes partidos – com exceção do período ditatorial - revezaram-se no poder até que um terceiro partido, a Frente Ampla (criada em 1971), conquistou a Intendência de Montevideu em 1989 e a Presidência da República em 2004.

Após a promulgação da Constituição de 1919, o Uruguai passou a ser considerado uma democracia plena. Nesta ocasião, foram estabelecidos o voto secreto, a representação proporcional e criados mecanismos para impedir a hegemonia da opinião pública. No entanto, a democracia que se consolidou foi uma forma pervertida de democracia, onde reinava a negociação e repartição de benefícios. A Constituição de 1919 institucionalizou o governo compartilhado de forma que o espaço dos partidos tradicionais estava garantido e a possibilidade de evolução de um partido que defendesse interesses contrários ao das oligarquias estava afastada (Reynal, 2000).

O modelo battlista e a tradição de democracia consociada prevaleceram por boa parte do século XX. No entanto, ambos dependiam dos bons resultados econômicos para se manterem intactos, uma vez que estes resultados ofereciam condições de vida aceitáveis pela população sem gerar descontentamento generalizado. A partir dos anos 30, o país experimentou uma crescente piora da economia, que provocou uma gradual queda nos níveis sócio econômicos da população e também foi o pano de fundo da crise do modelo battlista que perdeu sua principal sustentação. Neste contexto, os atores políticos de oposição foram ganhando força e alterando suas estratégias de combate. Este processo culminou no surgimento da Frente Ampla em 1971. A Frente Ampla é uma coligação de esquerda que agregou diversos segmentos de luta contra o *status quo*, contra o modelo de democracia que

havia sido implementado e também contra a existência de um estado que agia em defesa dos interesses dos detentores de poder econômico. Esta coligação foi ganhando força eleitoral e seu progresso foi interrompido pelo segundo interregno autoritário.

A ditadura uruguaia durou 13 anos e foi caracterizada pela conseqüente desmobilização dos atores políticos, com a proibição de funcionamento dos canais institucionais de participação política – por exemplo, os partidos -, e por ampla perseguição aos opositores do regime, tendo sido cometidas várias atrocidades com os mesmos. A transição política uruguaia teve início, segundo Linz e Stepan, em 1980 (Linz e Stepan, 1999). A crise do regime militar foi provocada pela tentativa dos líderes do regime de reinstitucionalizá-lo. Foi proposta uma nova Constituição que seria objeto de um referendo a ser realizado em 1980. Os partidos foram autorizados a apresentar uma alternativa e a fazer propaganda contra esta nova Constituição. A oposição venceu a proposta dos militares. Neste período, não havia alianças importantes nem na sociedade civil nem na política. Não havia um movimento oposicionista forte. Foi um momento significativo porque enfraqueceu os militares e fortaleceu os partidos (Gillespie, 1988).

Pouco tempo depois, foram discutidas as estratégias para a realização do acordo que traria de volta a democracia no Uruguai. Os Blancos se retiraram da negociação e se limitaram a realizar mobilizações nas ruas. Os Colorados e a Frente Ampla optaram por seguir uma estratégia de ação conjunta – que era um consenso entre os partidos e movimentos sociais – e a negociação com os militares para definir os termos da saída destes do governo. Desta forma, o evento mais importante da transição uruguaia foi a realização do pacto que definiu os termos das eleições que marcariam o retorno à democracia. Este ficou conhecido como “Pacto do Clube Naval”. Os principais atores foram os partidos e os militares.

Os Blancos, que já haviam se retirado das negociações, criticavam o Pacto por acreditarem que ele não levaria à democracia plena e sim a uma mera liberalização (Gillespie, 1988). Linz e Stepan apontam como sendo uma das fraquezas deste acordo a suposição de que teria sido informalmente acordado no Clube Naval que os militares não seriam julgados pelos crimes cometidos contra os direitos humanos. Foi aprovada uma lei de anistia, submetida e aprovada em um referendo em 1989 (Linz e Stepan, 1999).

### *3.1.2 - Tradição participativa no Uruguai*

O Uruguai é um país com forte tradição participativa e esta – principalmente no que se refere aos movimentos sociais urbanos - está historicamente caracterizada pelo envolvimento dos cidadãos nas atividades de movimentos sindicais e estudantis. Há também as associações de moradores, com sua atuação em base territorial, mas estas são menos tradicionais e só ganharam fôlego e importância na década de 1980, quando atuaram como agentes de combate ao regime autoritário e foram objeto de políticas de incentivo adotadas pelos intendentes que assumiram o governo de Montevidéu após a democratização.

A urbanização uruguaia ocorreu essencialmente em torno de Montevidéu, que concentra mais da metade da população, e nas cidades vizinhas. Este fato provocou uma

diversificação social, econômica e política no país. As estratégias de urbanização foram caracterizadas por um grande crescimento demográfico provocado, em grande medida, pelas políticas de atração de imigrantes europeus. A maioria destes imigrantes era proveniente da França, Espanha e Inglaterra. Eles trouxeram consigo a dinâmica de organização e as ideologias dos movimentos operários da Europa. Ideologias e movimentos estes que questionavam o *status quo* representado pelo modo de produção capitalista e princípios do liberalismo – principalmente o Estado Liberal. Em outras palavras, questionavam tudo que gerasse e perpetuasse a exploração e marginalização de uns indivíduos por outros. As limitações do projeto democrático e a má condição de vida dos menos favorecidos eram constantemente denunciadas pelos movimentos de oposição, constituídos essencialmente por trabalhadores, alguns segmentos da classe média e estudantes. Os principais grupos de oposição dividiam-se em anarquistas, socialistas e, mais tarde, comunistas.

O Uruguai, ao lado da Argentina, foi um país onde os movimentos e partidos operários tiveram grande importância, o que não se verificou com a mesma intensidade em outros países da América Latina. Mesmo não assumindo o poder central, os partidos de oposição tiveram participação significativa na luta política. Os movimentos foram fundamentais para garantir a conquista de reivindicações históricas do movimento operário, tais como: a redução na jornada de trabalho para 8 horas (conquistada em 1915) e a criação de caixas de aposentadorias para os trabalhadores (ao longo da década de 1920). No entanto, estas conquistas trabalhistas devem ser relativizadas, uma vez que foram um elemento de enfraquecimento do movimento operário. Isto porque era uma prática comum dos detentores do poder na época atender algumas das reivindicações dos trabalhadores, acalmando os ânimos e, assim, diminuir sua força política de contestação. Outro fator que contribuiu para o enfraquecimento das forças de oposição foi a divisão do movimento, primeiro entre anarcosindicalistas e socialistas e depois, também em comunistas. A esquerda no Uruguai só conseguiu atingir vitórias significativas, em termos eleitorais, quando os partidos de oposição uniram as suas forças e criaram a Frente Ampla em 1971.

O fortalecimento das forças de oposição foi um dos motivos que levou ao golpe militar em 1973. Como salientado anteriormente, o governo autoritário vigorou até 1984. Este período foi caracterizado por forte repressão à participação, com a eliminação dos canais formais de expressão da sociedade civil e política e perseguição aos líderes de oposição. Houve, no entanto, um efeito contraditório: a ditadura, que pretendia desmobilizar a população, acabou gerando como resultado a reativação e politização da atividade política cotidiana (González Guyer, 1995: 16). Neste contexto, ganharam maior visibilidade e importância os movimentos territoriais e as associações de moradores em Montevideu. De acordo com Gonzalez Guyer, há registro deste tipo de organização desde a década de trinta. Mas estas eram muito marginais e ofuscadas pelas formas de organização sindical e estudantil e até 1983, ano em que se começa a pautar o processo de abertura política e a se tematizar outras formas de participação e organização social, não foram objeto nem de estudo no âmbito das Ciências Sociais nem de políticas de Estado.

As organizações de vizinhança são grupos que se formam para atender necessidades pontuais da população. São veículos para a solução de problemas cotidianos e espaço diferenciado para a participação popular, possibilitando e potencializando maior democratização do sistema político (González Guyer, 1995: 25). A provisão de bens públicos, o atendimento a interesses diversos e de demandas pontuais nas áreas de saúde, educação, moradia, terceira idade, saneamento, dentre outras, são os principais estímulos para a sua conformação. Estas organizações incorporaram, então, as questões urbanas – que eram negligenciadas pelos movimentos sindicais e estudantis - em suas reivindicações.

Dito isto, pode-se afirmar que um dos fatores que contribuíram para a multiplicação das comissões de vizinhança – além da eliminação de outros canais de expressão política - foi a crise econômica que a sociedade uruguaia atravessava naquele período. Houve o fechamento de diversas fábricas aumentando, assim, a quantidade de pessoas desempregadas e deteriorando as condições de vida dos montevideanos. Foi um período em que se multiplicaram os assentamentos nos bairros periféricos e também a quantidade de bairros com maiores índices de Necessidades Básicas Insatisfeitas<sup>4</sup>. Segundo González Guyer, há uma associação clara entre a presença de comissões e o nível sócio-econômico das vizinhanças em que se localizam, sendo possível supor que há maior probabilidade de surgimento destas organizações nos bairros onde se verifica um processo de empobrecimento (González Guyer, 1995: 40 e 41). Estes bairros, onde vive a maior parte da classe média empobrecida, são os que concentram o maior número de comissões de vizinhança.

Além da já mencionada estruturação diante de demandas pontuais, as comissões de vizinhança caracterizam-se por terem um baixo nível de formalização, atuarem de forma atomizada, serem relativamente autônomas e possuem um ciclo de vida instável. A partir de 1980, ocorreu um rápido crescimento da quantidade de comissões, que, até 1985, foi justificado pela crise econômica e pelo processo de reabertura política. A partir desta data, justifica-se pelas políticas de incentivo do governo. O período em que houve maior crescimento na quantidade de comissões foi entre 1985 e 1988: durante o primeiro governo democrático após a ditadura. No entanto, o ciclo de vida destas comissões era muito instável e muitas tinham traços clientelistas. De acordo com levantamento realizado por González Guyer, em 1985 havia 626 comissões de vizinhança registradas em Montevideú. Em 1988, este número baixou para 436; em 1991, para 371, das quais cerca de 136 foram criadas entre 1989 e 1991 (González Guyer, 1995: 45 e 46). Parte destas comissões, segundo Walter Cortazzo (atualmente Diretor do Departamento de Descentralização da Intendência Municipal de Montevideú) em entrevista concedida a Marta Harnecker, era constituída por pessoas que estavam registradas na Intendência como comissões. Cortazzo afirma que havia cerca de 700 comissões e, após uma checagem, sobraram apenas 150 (Harnecker, 1995: 75). No entanto, as principais causas de dissolução das organizações de vizinhança apontadas por González Guyer foram a falta de sucesso, o surgimento de problemas internos e a falta de interesse dos

---

<sup>4</sup> Necessidades Básicas Insatisfeitas é um indicador desenhado pelo Instituto Nacional da Estatística e pela Cepal para o Uruguai e leva em consideração o tipo de habitação, abastecimento de água, saneamento básico, acesso à educação e capacidade de subsistência.

habitantes em participar delas. Esta pesquisadora constatou ainda em seu trabalho que as comissões formadas entre 1980 e 1984 eram mais estáveis, sólidas e apresentavam mecanismos de integração com a comunidade (González Guyer, 1995: 115).

Nestas comissões predominam o contato face a face e o conhecimento pessoal dos seus membros. As reuniões antes da gestão da Frente Ampla eram realizadas em espaços privados, geralmente a casa de um dos membros, e tinham um número reduzido de participantes: mais de 2/3 das comissões reúnem cerca de dez pessoas em seus encontros (González Guyer, 1995: 49 e 50). Quando a FA assume o poder, as atividades das comissões tornaram-se mais formalizadas, as reuniões já não ocorriam predominantemente em espaços privados, mas a quantidade de participantes continuava baixa: em torno de 5 e 10 pessoas. Algumas comissões também realizavam assembléias com os moradores para informar as atividades das mesmas, para discutir os problemas do bairro e também, em menor medida, solicitar apoio da comunidade para realizar algum projeto. No entanto, este é um recurso esporádico e pontual que nem sempre recebe uma resposta satisfatória em termos numéricos (González Guyer, 1995: 141).

Pela natureza das demandas das organizações de bairro, o principal interlocutor é o Estado, no caso a Intendência Municipal de Montevideú. Os canais de acesso à Intendência variam e, em muitos casos, sobrepõem-se. Entre 1985 e 1989, os receptores das demandas estavam no âmbito do Programa de Ação de Vizinhança, coordenado pela Unidade de Apoio a Projetos Especiais (UAPE). A partir de 1990, os receptores passam a ser os Centros Comunitários Zonais. Há ainda as comissões que tentam colocar suas demandas diretamente aos setores responsáveis na Intendência, sem passar por estas instâncias.

### *3.1.3 - Contexto de surgimento e trajetória da Frente Ampla (FA)*

A Frente Ampla (FA) é uma agremiação de partidos de diversas orientações ideológicas que tinham como ponto comum o descontentamento com a realidade sócio-econômico do país e com a condução política por parte de partidos que representavam a oligarquia uruguaia. A organização da FA enquanto agremiação partidária ocorreu em 5 de fevereiro de 1971 e foi fruto de um movimento de participação e de oposição que se intensificou a partir do final da década de 50, quando surgiram as primeiras experiências de coligação de oposição, composta por atores de esquerda e por dissidentes dos partidos tradicionais, como a União Popular e a Frente Esquerda de Liberação (Pinto, 2004).

Na segunda metade do século XX, o Uruguai estava passando por um momento histórico delicado: de crises políticas, econômicas e sociais. O modelo de democracia e de Estado de Bem Estar desenvolvido por Batlle y Ordoñez – que garantiu a harmonização das forças políticas - foi construído no momento que o país vivia um período econômico muito positivo, já que os produtos de exportação uruguaios estavam tendo uma ampla aceitação mundial. No entanto, era um modelo de desenvolvimento econômico extremamente dependente do mercado externo, e a aceitação mencionada se foi reduzindo gradativamente. Em pouco tempo o país passou a ter resultados econômicos incapazes de dar sustentação ao

modelo desenvolvido, e o contexto era de crise estrutural, que durou décadas. No campo sócio-econômico, verificavam-se altos índices de inflação, estagnação da produção industrial, desmantelamento dos bancos oficiais, serviços de transporte e da área energética, congelamento dos salários, redução da capacidade material dos ensinos superior e médio, dentre outros (Pinto, 2004: 26). No campo político, havia uma crise institucional entre os Poderes Legislativo e Executivo, pois este último implementava políticas diretamente por meio de decretos (Pinto, 2004: 22).

Neste contexto, a qualidade de vida da classe média e a classe operária uruguaia pioraram e estes setores experimentaram um contínuo processo de empobrecimento. Este fato instigou a organização da sociedade civil e a realização de diversas greves e protestos por parte dos trabalhadores, inclusive na forma de guerrilha com o Movimento de Libertação Nacional (os Tupamaros). Durante as décadas de 60 e 70, o Uruguai vivia um período de intensa mobilização popular. Estes movimentos geraram como resposta os primeiros indícios de cerceamento de liberdade, por meio de controle da imprensa, e também de guinada conservadora nos partidos tradicionais. Este fato fez com que estes partidos perdessem alguns de seus membros que migraram para partidos menores e futuramente foram acolhidos pela FA.

Essa intensa mobilização popular culminou com a criação da FA. A FA nasceu sob fortes influências da tradição marxista leninista. As forças de oposição que fundaram a FA foram: Movimento pelo Governo do Povo, Partido Democrata Cristiano, Movimento Blanco Popular e Progressista, Frente Esquerda de Libertação, Partido Comunista, Partido Socialista, Movimento Herrerista, Grupos de Ação Unificadora, Partido Operário Revolucionário e Movimento Revolucionário Oriental (Pinto, 2004: 21 e 22). A principal meta da FA era representar uma alternativa eleitoral às forças políticas tradicionais e também lutar contra os interesses dos grupos que ditavam os rumos da sociedade uruguaia. O seu objetivo era disputar as eleições já naquele ano. O lema da FA era conquistar “unidade na pluralidade”, unidade que seria garantida pela elaboração de uma Base Programática clara, consistente e que simbolizasse o consenso entre as reivindicações dos grupos que a integravam e a opção por candidaturas únicas aos cargos eletivos do país, não se adequando a Lei de Lemas – revogada em 1999 - que permitia que um mesmo partido apresentasse mais de um candidato à Presidência da República. Os grupos que fizeram o compromisso fundacional da FA foram: o Movimento pelo Governo do Povo, o Partido Democrata Cristão, Movimento Blanco Popular e Progressista, Frente Esquerda de Libertação, Partido Comunista, Partido Socialista, Movimento Herrerista, Grupos de Ação Unificadora, Partido Operário Revolucionário e Movimento Revolucionário Oriental (Pinto, 2004: 22).

Logo de início, a FA conquistou uma parcela significativa do eleitorado uruguaio. No entanto, seu desenvolvimento foi interrompido pelo golpe militar dois anos após a sua criação, já que os partidos foram proibidos de funcionar. Com o início do processo de abertura política, a FA se fortaleceu ainda mais, integrando-se definitivamente ao sistema político. O primeiro indício de sua integração foi a participação da FA no Pacto do Clube Naval, que definiu o acordo para a redemocratização no Uruguai. Na década de 80, este partido passou por um

contínuo rearranjo das suas correntes e grupos partidários e também desarticulação e abrandamento das doutrinas socialistas e comunistas que eram o tronco da esquerda clássica nos anos anteriores.

Em 1989 a FA conquista a sua primeira grande vitória eleitoral: a intendência de Montevideú, que concentra a metade dos eleitores do país. A FA assume com o compromisso de governar para toda população de Montevideú e implementar um governo participativo. A idéia de implementar um governo participativo e mudar as relações entre o Estado e a sociedade civil caracterizava não só a FA, mas também outros partidos de esquerda na América Latina, como por exemplo o Partido dos Trabalhadores no Brasil. A adoção de uma perspectiva participativa do jogo democrático era um traço característico da renovação política da esquerda em geral. Esta perspectiva, de acordo com Gugliano, está ancorada em três dimensões. A primeira é a da participação. Nesta dimensão é defendido um maior envolvimento dos cidadãos, rompendo com a noção tecnoburocrática de administração. Isto é, os cidadãos devem ultrapassar sua condição de eleitores e envolver-se no cotidiano de elaboração, execução e controle das políticas públicas. A segunda dimensão enfatiza a deliberação pública no processo de tomada de decisão. Por fim, a terceira valoriza os aspectos qualitativos do processo democrático. São dimensões que envolvem mudanças na forma de decisão do Estado e a abertura de instâncias participativas na gestão pública (Gugliano, 2004).

Desta forma, estariam restaurados os principais mecanismos da democracia liberal, mas estes mecanismos seriam complementados e aprofundados por outros participativos. Foi neste contexto que surgiu a proposta de promover a reforma que criou a Descentralização Participativa, com a criação de espaços de participação direta dos cidadãos no processo de tomada de decisão, procurando também assegurar que os serviços públicos chegassem aos mais necessitados. A descentralização era parte dos projetos de governo de muitos partidos, o diferencial da FA foi a aposta na equação descentralização=participação=democratização. Ou seja, a descentralização não era vista apenas como forma de melhorar os serviços públicos.

Outra grande vitória da FA em termos eleitorais ocorreu em 2004, quando Tabaré Vasquez foi eleito presidente da República, assumindo o poder no ano seguinte. Este fato renovou os ânimos daqueles que apostam na DP, pois abriu a possibilidade de diálogo para solução de demandas de que estão no âmbito de políticas nacionais.

### **3.2 - Descentralização Participativa: antecedentes, implementação e evolução.**

Nesta segunda parte do capítulo será apresentada a experiência participativa montevidéana, objeto deste estudo: a Descentralização Participativa. Para isto, está dividida em quatro subitens. No primeiro, são apresentados os antecedentes da experiência participativa montevidéana – em especial no que se refere às ações do primeiro governo da Intendência de Montevideú após o regime militar uruguaio. No segundo, será descrito o desenho original do projeto participativo e seu processo de implementação nos três primeiros anos da experiência, assim como os fatores que levaram a mudanças no seu desenho. No

terceiro, serão descritos o redesenho institucionalizado e os principais resultados da experiência após as mudanças realizadas ao final do terceiro ano. Por fim, no quarto, serão apresentadas as tentativas de revitalizar o processo participativo que estão sendo levadas a cabo pelo atual Intendente Municipal de Montevidéu, Ricardo Erlich (FA).

### *3.2.1 - Antecedentes da Descentralização Participativa de Montevidéu*

Já foi mencionado na primeira parte deste capítulo que as organizações de base territorial, principalmente as comissões de vizinhança, adquiriram um papel relevante durante o período ditatorial, quando os canais formais de expressão política da sociedade estavam proibidos de funcionar. Mencionou-se também que estas comissões ganharam maior visibilidade na academia, como objeto de pesquisas sociológicas, e também no meio político, como objeto de políticas de incentivo à participação popular, já que as comissões eram vistas como o principal veículo de participação naquele momento. Desta forma, a partir de 1984, ano em que o país está reconstituindo as instituições democráticas, o conceito de participação ingressa no discurso e nas propostas de todos os partidos políticos e era vista como um instrumento fundamental para sair da crise estrutural vivida pelo país e como mecanismo de aprofundamento da democracia (Gonzalez Guyer, 1995: 30).

O primeiro partido a conquistar a Intendência de Montevidéu após a democratização foi o Partido Colorado, que tradicionalmente teve mais votos neste Departamento. O Partido Colorado esteve a frente do governo de 1985 a 1989. Quando este governo assumiu, havia ainda o clima participativo verificado durante a ditadura e as comissões de vizinhança passaram a ser objeto de debate na esfera política. O principal objetivo era mudar as relações entre as organizações sociais – no caso, os atores sócio-territoriais - e o Estado.

Desta forma, em 1986 surge no âmbito da Intendência o Projeto de Ação de Vizinhança, implementado através da Unidade de Apoio a Projetos Especiais (UAPE), que estava diretamente ligada ao Intendente. O propósito do projeto era incentivar a auto gestão da comunidade e a participação desta na expressão e priorização de demandas dos bairros em que estavam inseridas e na implementação de políticas sociais nestas localidades, tendo como canal de intermediação a UAPE (Veneziano, 2004 e Destéffanis, 2002). Para cumprir este objetivo, optou-se por incentivar o registro de comissões de vizinhança e de equipes de promotores sociais. Isto justifica a multiplicação deste tipo de organização na segunda metade da década de 80. No entanto, houve uma distância entre os objetivos iniciais e os resultados concretos.

Ao contrário do que se pretendia inicialmente, o projeto não contribuiu nem para a reestruturação da relação entre governantes e a cidadania, nem para a reconstrução democrática dos espaços cotidianos de convivência. Foi um projeto que não alterou em nada a estrutura da Intendência e que também não implementou a participação destas comissões nem no desenho das políticas nem no processo de tomada de decisão. Estas associações estavam ligadas a lideranças locais do partido governante e eram comuns as práticas clientelísticas tradicionais (Veneziano, 2004: 108). Destéffanis, citando Vera, destaca também que o “modelo



participativo” estimulado por esta administração caracterizou-se por promover atores sociais que se reuniam em torno de demandas específicas e, por isso, a ação destes atores era frágil e descontínua (Destéffanis, 2002: 28). Estes diagnósticos vão ao encontro dos depoimentos de Walter Cortazzo e Roberto Garrido reproduzidos por Marta Harnecker (Harnecker, 1995: 75). Tanto estes entrevistados, quanto Veneziano acreditam que esta situação mudou com a implementação do projeto da FA. Quando esta agremiação partidária assume em 1990, acaba com a UAPE e começa a implementar a Descentralização Participativa.

Vale mencionar que o projeto de descentralização estava no discurso de todos os partidos que concorriam ao governo de Montevidéu em 1989, o que variava era a natureza da descentralização: uns defendiam apenas a desconcentração dos serviços da Intendência – como mecanismo para melhorar a eficácia da gestão do Estado - e a FA era a única a centralizar a campanha neste projeto e dar a ele um caráter de incentivo a participação e, conseqüentemente, à democratização (Veneziano, 2004).

### 3.2.2 - Implementação, evolução e principais resultados da Descentralização Participativa

A descentralização participativa de Montevidéu representa um canal alternativo para participação popular na gestão pública proposto pela coligação de partidos de esquerda *Encuentro Progressista - Frente Amplio* (EP-FA), quando esta assumiu o governo de Montevidéu em 1990, tendo como candidato eleito Tabaré Vasquez, atual Presidente da República. A EP-FA defendia uma equação na qual a descentralização levaria à maior participação que, por sua vez, levaria à democratização da sociedade uruguaia (González Guyer, 1995). Democratização esta que levaria em consideração uma concepção ampliada de democracia, indo além dos limites da concepção liberal. Ou seja, buscaram-se dois objetivos com esta proposta: estimular a democratização da sociedade a partir do incentivo a intervenção dos cidadãos comuns nos assuntos de interesse local e melhorar a eficácia e eficiência da gestão municipal por meio da prestação de serviços locais. De acordo com as Bases Programáticas para o governo departamental, a proposta de governo da FA em 1989, a participação cidadã é “o caminho insubstituível para impulsionar o aprofundamento da democracia e constitui um ingrediente essencial para dotar de sentido democrático a descentralização proposta pela Frente Ampla(…)” (Bases Programáticas para o governo departamental, 1989, apud Destéffanis, 2002: 28).

A proposta da FA representa um fato inovador porque altera a estrutura de governo do Departamento de Montevidéu e também porque é fruto de um fato inédito na história uruguaia: a primeira vitória eleitoral de um partido de esquerda no Uruguai. O objetivo, quando se refere à participação cidadã, é construir uma participação real, de co-governo, com a implementação de um sistema horizontal de participação onde todos os cidadãos estariam em igualdade de condições e onde os espaços sempre estejam abertos para a incorporação de novas organizações e moradores.

O documento que continha as propostas de governo da FA durante a campanha eleitoral de 1989, o *Bases Programáticas para o governo departamental*, esboçava dois

desenhos para o projeto de descentralização: um com três e outro com dois pólos. O de três pólos era defendido pelos setores mais moderados da coligação e previa a criação de um pólo administrativo, um social e um político. O administrativo seriam os Centros Comunais Zonais, que funcionariam como os aparatos político-administrativos da Intendência nas zonas. Seria coordenado por um “Delegado” que era um funcionário de confiança do Intendente, e por uma equipe da prefeitura a cargo deste Delegado. O pólo social seria composto pelas Assembléias Deliberativas, uma instância de democracia direta composta por organizações comunitárias e moradores dos bairros. Estas Assembléias Deliberativas teriam um papel mais central na estrutura descentralizada, de forma que os cidadãos comuns e as organizações comunitárias pudessem participar diretamente e de forma efetiva no processo de tomada de decisão municipal. Por fim, o pólo político, que seriam as Juntas Locais ou Comissões Especiais Delegadas, seria composto por representantes dos partidos políticos, designados pelo Intendente. Já o modelo de dois pólos era defendido pelos setores mais radicais da coligação e previa a criação dos pólos administrativo e social. Este foi o modelo que se implementou quando da vitória da FA (Veneziano, 2004: 117 e 118).

Um dos primeiros atos do prefeito eleito em Montevidéu, Tabaré Vasquez, foi a promulgação da Resolução nº 133 BIS/90, de 28 de fevereiro, dividindo a cidade em 18 zonas que teriam entre três e cinco bairros e entre 34 mil e 134 mil habitantes (Goldfrank, 2002b: 159)<sup>5</sup>. Cada zona era administrada por um “Delegado”. Pela resolução, este Delegado – que logo foi substituído pela figura do Coordenador da Zona - seria a figura central de cada zona, articulando a desconcentração dos serviços e estimulando e coordenando a participação das organizações de moradores – e indivíduos, que funcionavam nas zonas. Segundo Midaglia, a partir de entrevistas realizadas com os atores envolvidos na implementação da Descentralização Participativa, os critérios para a divisão territorial foram de caráter técnico-político, buscando-se parâmetros comuns de densidade populacional, limites que respeitavam as divisões geográficas estabelecidas, as vias de comunicação existentes e os enquadramentos sócio-culturais de identificação de vizinhança (Midaglia, 1992: 76). No entanto, vale ressaltar que as 18 zonas são muito heterogêneas entre si e que esta heterogeneidade se verifica também internamente: há zonas com bairros muito diferentes em termos de nível de renda e índice de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI). Este fato, de acordo com Aguirre e Lens, incide na possibilidade e disposição para participar dos moradores das zonas, pois não só existem interesses muito diferentes, como também estes interesses podem em algumas ocasiões serem contraditórios, desestimulando a atuação conjunta dos indivíduos (Aguirre e Lens, 1992: 37). A divisão inicial da cidade não sofreu alterações com a redefinição do desenho participativo.

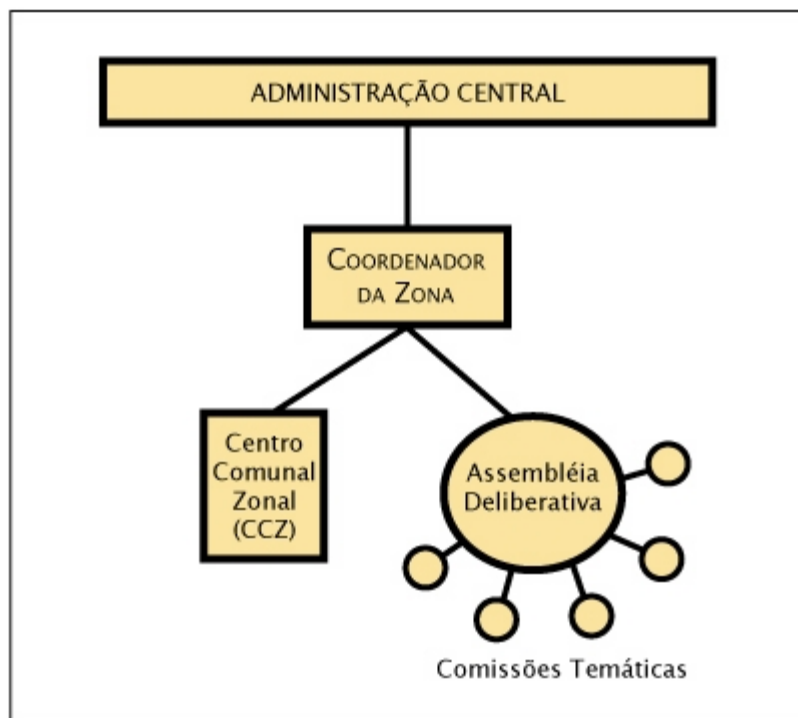
Este dispositivo legal também criou em cada uma das zonas os Centros Comunais Zonais (CCZs), órgão administrativo composto por funcionários da prefeitura (Goldfrank,

---

<sup>5</sup> Goldfrank resalta que esta resolução foi substituída por outra em maio do mesmo ano. A resolução criou uma forte oposição política. Susana Regent, coordenadora da Zona 14 em depoimento a Goldfrank, afirma que de fevereiro a maio de 1990, eles viveram sob forte tensão e ameaças, inclusive físicas, vinda da direita em protesto ao projeto que estava sendo implementado.

2002a). Os CCZs teriam o mesmo *status* na pirâmide administrativa que as Assembléias Deliberativas, organizadas pelo Delegado das zonas. Os canais de participação direta dos cidadãos neste primeiro desenho eram as Assembléias Deliberativas e também as diversas “Comissões Temáticas”. A figura 1 mostra a estrutura original de organização da Descentralização Participativa, que vigorou até 1993, quando a houve a institucionalização do projeto.

**Figura 1** - Estrutura original da Descentralização Participativa, 1990 a 1993.



Fonte: Goldfrank, Benjamin, 2002a.

Neste desenho, os Coordenadores Zonais eram figuras centrais. Atuavam como representantes do Intendente nas zonas, eram “a cara pública personalizada da Intendência no bairro” (Aguirre e lens, 1992: 41). Eram responsáveis por fazer a articulação e promover a aproximação entre a Intendência e a população. Foram eles que estabeleceram as relações com a comunidade, fizeram o levantamento da existência das organizações de bairro e de suas principais demandas. Contribuíram para a criação das redes sócio-governamentais que deram base à descentralização (Veneziano, 2004: 116). No entanto, o desenvolvimento de seu trabalho deu-se diante de inúmeras dificuldades. Havia diferenças no tipo de condução política dos coordenadores, em razão das diferentes personalidades destes e também das diferentes realidades com as quais eles tinham que lidar. Uma delas estava relacionada com o tipo de envolvimento dos cidadãos montevidéanos. Os coordenadores zonais eram responsáveis por estimular um tipo de participação que não era a mais tradicional: a participação com base territorial. Esta se desenvolveu bastante durante o período militar, como mencionado

anteriormente. Mas ainda apresentava bases frágeis e tinha um ciclo de vida muito instável, formando-se em torno de demandas pontuais.

Este, na verdade, foi um dos pontos que gerou muitas dificuldades no projeto da FA. Os implementadores do modelo participativo elegeram como ator chave em seu projeto as organizações de base territorial, ainda influenciados pelo crescimento de sua importância como canal de expressão político social. Tinham consciência de que o modelo exigiria ainda mais envolvimento do que o existente, mas acreditavam que ao abrir os canais participativos, as pessoas se envolveriam no processo. No entanto, isto ocorreu de forma muito diferenciada nas zonas. Em algumas, houve uma intensa participação, especialmente naquelas zonas em fase de empobrecimento, onde os seus habitantes eram mais organizados e ativos. Nestas, a abertura de canais representou uma explosão de participação que a Intendência não teve meios para absorver e dar conta das demandas com o incipiente projeto de descentralização. Já naquelas onde a participação era menos intensa, os coordenadores encontraram muitas dificuldades para incentivá-la. Nestas, viam-se diante da dificuldade de estimular uma participação autônoma, sem dizer o que e como fazer demandas. Outra dificuldade estava relacionada com a indefinição dos mecanismos institucionais para canalizar esta participação dos moradores das zonas. Alguns coordenadores centraram seu trabalho no relacionamento com as comissões, enquanto outros apostaram na participação individual através das comissões (Aguirre e Lens, 1992: 41). O grande desafio dos coordenadores era alterar uma cultura: a cultura das comissões de atuarem enquanto demandantes para atuarem como co-governantes e também alterar a cultura clientelista que caracterizava as relações entre estas comissões e a Intendência, como ocorria antes da FA assumir o poder.

A implementação dos Centros Comunais Zonais ocorreu em um ritmo lento. Foram criadas estas instituições, mas a infra-estrutura para seu funcionamento ainda era muito incipiente. De acordo com Alicia Martirena, a assistente social do CCZ nº 9 – que concentra bairros de classe média baixa e uma grande quantidade de assentamentos -, os funcionários da prefeitura tiveram que levar móveis de suas próprias casas para que pudessem trabalhar (Alicia Martirena, entrevista concedida em 16 de março de 2006). Uma outra dificuldade apontada por esta assistente social é que os serviços que inicialmente foram descentralizados estavam longe de atender as demandas da população, podia-se fazer muito pouco pela população. O que agravou esta dificuldade foi a característica do CCZ 9: fica em uma região com forte tradição participativa e havia muita expectativa em torno desta oportunidade participativa.

As Assembléias Deliberativas foram pensadas como órgãos de participação direta, mas sua natureza era apenas consultiva. Devido a este fato, o grau de tomada de decisão era baixo, quem participava das Assembléias e das comissões não tinha nenhuma garantia de que suas propostas seriam levadas em consideração (Goldfrank, 2002b: 102). Mesmo não tendo poder de decisão, foi no âmbito das reuniões das Assembléias que se discutiu o Plano Quinquenal da Intendência poucos meses após a implementação do projeto de descentralização. Este ato foi de grande importância simbólica, pois representou a disposição

de Tabaré Vasquez - o então Intendente de Montevideu – de continuar dando prioridade e discutindo a Descentralização Participativa, mesmo diante da forte oposição dos membros dos partidos tradicionais. Nesta oportunidade, milhares de pessoas participaram, fizeram demandas. De acordo com Goldfrank, foi o momento de maior participação popular: os encontros para discutir o Plano Quinquenal reuniram entre 20 e 25 mil moradores (Goldfrank, 2002b: 162).

Na preparação do Plano Quinquenal foram discutidos temas diversos e em torno destes temas foram se formando no âmbito de cada zona as comissões de moradores por áreas temáticas. O surgimento dos temas e a quantidade de comissões dependiam dos problemas existentes nas zonas, da prioridade dada a cada um deles pelos seus habitantes e de seus níveis de participação. No início, estas comissões apenas organizavam as demandas e organizavam algumas atividades, mas desejava-se que tivessem, no futuro, capacidade propositiva e integradora (González Guyer, 1995: 100 e 101). No caso das comissões, os Coordenadores da Zona funcionam como dinamizadores e recebem as propostas e demandas. É um papel de grande relevância, mas acabam funcionando como filtros das demandas. As temáticas das comissões são muito variadas e são áreas que podem ser desenvolvidas sem muita intervenção do governo da Intendência (González Guyer, 1995: 102). O quadro abaixo, elaborado por González Guyer, ilustra as áreas cobertas pelas comissões e também a quantidade de CCZs onde funcionam.

**Quadro 9 – Áreas cobertas pelas Comissões Temáticas**

<b>Comissões</b>	<b>Quantidade de CCZs em que funcionam</b>
Cultura	10
Saúde	9
Infância	7
Iluminação, trânsito e transporte	7
Áreas verdes e espaços públicos	5
Obras e serviços	5
Biblioteca	4
Meio Ambiente	4
Habitação	3
Alimentação	3
Asfaltamento	3
Juventude	3
Creche	2
Terceira Idade	2
Coordenação	2
Serviços específicos da zona	2

Descentralização	1
Esportes	1
Mulher	1
Teatro	1
Rural	1
Hortas familiares	1

Fonte: González Guyer, 1995: 102)

Neste período, as comissões temáticas tinham a mesma dinâmica de funcionamento das comissões de vizinhança descritas na primeira parte: o nível de participação era bem variado e destaca-se a facilidade de formação e de dissolução destas comissões. De acordo com González Guyer, esta modalidade de participação teve êxito em convocar os moradores das zonas, mas estava mais vinculada a um processo de desconcentração de serviços do que de descentralização, uma vez que estas comissões temáticas não tinham nenhum caráter resolutivo nem de representação. No entanto, foram muito importantes para o treinamento para participar dos Conselhos de Vizinhança que se formaram após a institucionalização do desenho (González Guyer, 1995: 103). As comissões temáticas continuaram fazendo parte da estrutura da Descentralização Participativa após a institucionalização. São instâncias muito importantes, das quais fazem parte conselheiros, ediles e também moradores das zonas. Mas o seu funcionamento é precário, já que não contam com apoio substantivo da Intendência e são apenas consultivas. Como ressalta Graciela Plá, Assistente Social do Centro Comunal n° 5:

*(...) as comissões temáticas necessitam de apoio que nem sempre é dado. Antes, as comissões de cultura recebiam apoio para fazer oficinas, para o teatro, para a filarmônica... Tinham recursos para trabalhar. Mas agora... Foi realizada uma feira de artesanos organizada pela Comissão de Trabalho. Uma feira que atraiu muitos turistas provenientes de vários lugares do mundo, que foi grande. Conseguimos arrecadar 50 mil pesos uruguaios, mas foi com nosso dinheiro, não da Intendência. A Intendência apoiou, mas apoiou cedendo funcionários, como eu que sou paga pela Intendência, mas não financeiramente. Se não se dá apoio, recursos para trabalhar...*  
(Graciela Plá. Assistente Social do CCZ n° 5. Entrevista concedida em 13 de março de 2006)

A implementação da Descentralização Participativa – por se tratar de uma grande novidade - foi marcada por várias dificuldades. Algumas relacionadas à existência de uma estrutura engessada na burocracia municipal, outras pela falta de experiência de um partido que não estava habituado ao poder, e outras relacionadas com a participação e com a infraestrutura a ser montada. A implementação dos Centros Comunitários Zonais ocorreu em um ritmo lento. Foram criadas estas instituições, mas a infra-estrutura – tanto em termos de pessoal quanto de espaço físico - para seu funcionamento ainda era muito incipiente em muitos

comunais. O depoimento de Alicia Martirena, assistente social do CCZ nº 9, ilustra bem este processo neste que é um Centro Comunal caracterizado por ser muito populoso, ter vários assentamentos e formado por bairros de trabalhadores:

*(...) sou uma das fundadoras deste centro comunal. Quando se instala o centro comunal nesta zona em novembro de 90, fui da equipe original. Neste momento, éramos um arquiteto, eu como assistente social, dois funcionários administrativos e aquele que ainda era o representante político, que neste momento se chamavam coordenadores zonais (...). Mas eram três ou quatro companheiros que faziam algo... Mas tão pouca gente... Era muito pouco o que podiam fazer. E tudo isto era o equipamento do centro comunal, em um local muito inadequado também... tivemos que trazer móveis de nossas casas para fazer algo (...). (Alicia Martirena, assistente social CCZ nº 9. Entrevista concedida em 16 de março de 2006).*

Uma outra questão apontada por esta assistente social é que os serviços que inicialmente foram descentralizados estavam longe de atender as demandas da população, podia-se fazer muito pouco pela população. O que agravou esta dificuldade foi a característica do CCZ 9: fica em uma região com forte tradição participativa e havia muita expectativa em torno desta oportunidade participativa. Em termos de participação, de envolvimento dos moradores com o projeto, não houve dificuldades. Neste início, os moradores desta zona não sabiam ao certo o que era o projeto de Descentralização Participativa e ficaram muito animados com a idéia de participação, de poder participar da gestão dos seus bairros. Houve grande procura ao centro comunal, várias demandas foram colocadas, mas o centro comunal tinha condições de responder por pouquíssimas destas demandas. Além de existir na época uma quantidade bastante limitada de trâmites que podiam ser feitos nos comunais, muitas das demandas da população estavam relacionadas com políticas que eram nacionais – como saúde, por exemplo -, e não de responsabilidade da Intendência.

*(...) houve uma grande expectativa com relação ao projeto de participação, que se destacava mais que a descentralização (...). As expectativas eram enormes (...). Então tudo o que muitos deles antes solicitavam no centro, suas demandas, suas notas, suas solicitações de todo tipo, agora vão ao Centro Comunal. O Centro Comunal como escritório administrativo quando se instala na zona podia fazer somente trinta, trinta e dois trâmites burocráticos, que eram insignificantes diante das necessidades que os moradores colocavam. (...) os moradores chegavam com necessidades muito importantes, mas não era aqui que se podia fazer. Teria que entrar em um acordo, mas estas coisas para os moradores não significavam nada (...), mas não deixaram de vir todos os dias... As dificuldades neste momento eram de recursos, de serviços que não estavam montados, que não estavam equipados (...). (Alicia Martirena, assistente social CCZ nº 9. Entrevista concedida em 16 de março de 2006).*

Com relação à burocracia, a principal dificuldade estava relacionada com a sua resistência a mudanças e a conseqüente não adesão ao projeto. A grande maioria dos funcionários da Intendência se recusava a se transferir para os órgãos descentralizados (Harnecker, 1995). No início, a FA contava apenas com 3 funcionários no âmbito da Intendência e os 18 coordenadores. Após este primeiro momento, foram havendo novas adesões ao projeto, mas não sem desconfiança e resistência. Poucos apostaram no projeto desde o início. Parte considerável desta dificuldade se deve à inércia da burocracia e da sua tradição centralista de trabalho, mas uma parte não desprezível se deve à falta de divulgação do projeto entre os funcionários (Harnecker, 1996). Segundo depoimento de Silvia Braselli, Diretora da Divisão de Serviços Descentralizados da Intendência, à Marta Harnecker, a equipe do governo não se encarregou da proposta em seu conjunto. Só as pessoas que estavam designadas para trabalhar com a descentralização estavam envolvidos e para que o projeto desse certo deveria atravessar todas as linhas de trabalho da Intendência, não ser algo a mais (Harnecker, 1996: 265). Confirmando este argumento, Pablo Gorriti, em entrevista realizada no dia 13 de março de 2006, afirma que as propostas relacionadas com a Descentralização Participativa encontra consenso entre os principais membros do Departamento de Descentralização da Intendência Municipal de Montevideú, mas não em toda a Intendência.

Essa foi uma das falhas do governo. Outras estiveram relacionadas com a idealização da solidariedade entre os membros do governo e da burocracia e da ética na administração do poder. Idealizou-se também o modelo da Descentralização Participativa, o projeto da descentralização foi uma das primeiras iniciativas do governo, mas não havia um plano claro de como fazê-lo. Não sabiam o que era fundamental descentralizar, o que era possível realizar, de acordo com Silvia Braselli (Harnecker, 1996: 295). Outra questão importante é destacada por Pablo Gorriti, da Unidade de Participação e Coordenação da Intendência Municipal de Montevideú:

*(...) a Descentralização Participativa era o principal projeto do governo, mas não era das pessoas. Não foi algo que surgiu da pressão popular. Foi algo que surgiu como parte de uma velha concepção da esquerda uruguaia que era tentar, uma vez que conquistasse qualquer nível de governo, proceder ao aprofundamento da democracia, com a participação das pessoas. Isto gerou grande confusão. Com a vitória eleitoral o governo foi promover uma participação e a população não estava preparada. Não sei se tem de estar preparada para participar, acho que não. Mas a sociedade montevideana tinha outros problemas, outras demandas. Isto gera grandes dificuldades porque é o Estado que tem que definir os canais, os papéis, fazer os acordos... (...). houve um primeiro momento, dois anos, que foi desastroso. Não existia um consenso mínimo sobre as regras do jogo com relação à organização de vizinhança. (...) não tinha clareza sobre quais eram as necessidades prioritárias. Havia um acúmulo de demandas muito grande...(...). (Pablo Gorriti. Funcionário da Unidade de Participação e Coordenação da Intendência Municipal de Montevideú. Entrevista concedida em 13 de março de 2006)*



Mas o principal equívoco estava relacionado com a inadequação do projeto ao que era possível em termos jurídicos. E, segundo afirmação de Mara Sara, Secretária da Junta Local da Zona 5 na época da realização do trabalho de Harnecker, uma coisa foi a FA ter conquistado o governo e outra era conquistar o poder. Isto porque a vitória eleitoral não altera automaticamente as estruturas de poder já constituídas: são estas estruturas que definem quem de fato tem maior influência na tomada de decisão. Isto é importante ter em conta porque a interpretação jurídica que prevalece depende da força política (Harnecker, 1996: 262).

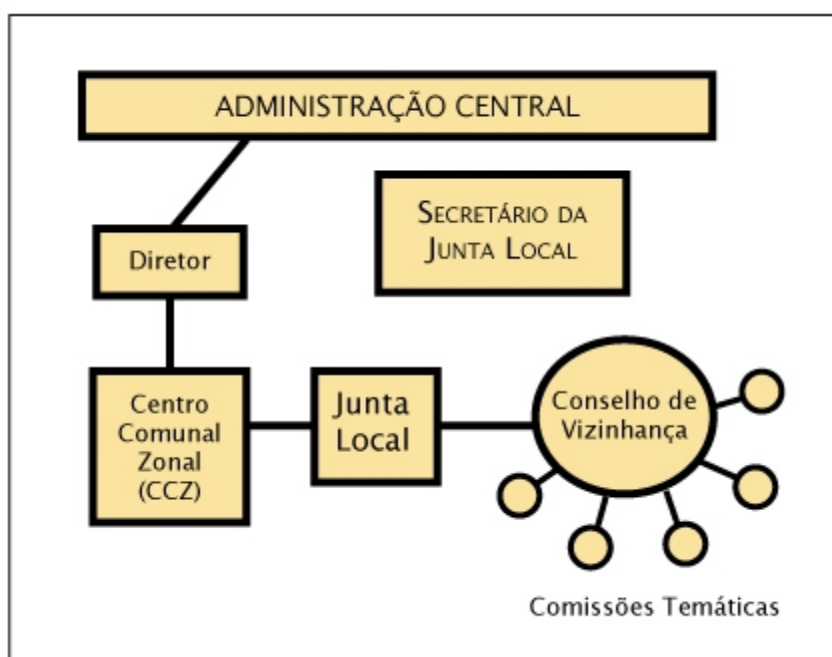
O modelo implementado inicialmente foi o de dois pólos essencialmente porque havia uma limitação constitucional para a adoção do modelo de três: o funcionamento das Juntas Locais (compostas por membros eleitos) que, de acordo com a Constituição então vigente, só era possível em zonas rurais e o projeto da FA previa a criação destas instâncias em zonas urbanas. Como os membros da Junta Departamental – órgão legislativo local – pertencentes aos partidos tradicionais eram contrários ao projeto por este prever a descentralização do poder, sem que eles estivessem incluídos nesta partilha, eles se mobilizaram para impugnar o decreto que o criou e o ponto de contestação foi essencialmente a questão das Juntas Locais. Segundo Goldfrank, o maior temor dos partidos tradicionais com a Descentralização Participativa era perder o poder. Eles temiam que com a existência dos CCZs enfraquecesse o seu poder de representantes legítimos do povo (Goldfrank, 2002b: 168). Os Partidos Blanco e Colorado defendiam a descentralização administrativa, mas não a descentralização do poder de tomada de decisão. Como os membros da Junta Departamental tinham a prerrogativa de reunir assinaturas e apresentá-las ao órgão legislativo nacional para impugnar atos normativos do Intendente, eles utilizaram este recurso para cancelar a norma que criou a descentralização. Abriu-se, então, um processo para a impugnação do decreto que criou as zonas que tramitou por três anos.

Neste momento, inicia-se a fase que Alicia Veneziano denomina de “fase de aprendizado da esquerda”, em que a FA se reúne com os partidos tradicionais para buscar uma proposta que simbolizasse o consenso das forças políticas existentes no Uruguai e, assim, garantir a continuidade do processo, mesmo no caso da FA perder as eleições futuramente. Ao final de 1991, iniciou-se uma discussão interpartidária para negociar o desenho de uma nova estrutura de descentralização participativa. Foi, então, criada a Comissão Mista de Descentralização, composta por membros dos partidos tradicionais e da FA da Junta Departamental, constitucionalistas e representantes da Intendência de Montevideú. Ao final de 1993, esta comissão apresentou sua nova proposta, que incorporou as Juntas Locais, dentro dos moldes permitidos pela Constituição vigente e da Lei Orgânica Municipal.

É importante ressaltar também que a população também foi envolvida neste processo de redesenho do modelo da Descentralização Participativa. Em 1992 foi realizado o primeiro “Montevideú em Foro”, que reuniu cerca de 1300 pessoas. Neste evento, membros de organizações de moradores organizaram-se em 14 comissões para fazer propostas para as novas instituições locais. Dentre as propostas apresentadas, destacam-se duas. Uma era a contestação da idéia de serem criados conselhos consultivos. As organizações defendiam a

existência de conselhos com poder de decisão. A outra proposta que se destacou foi a de conferir o mesmo *status* à Junta Local e ao Conselho de Vizinhança. Quando houvesse discordância entre os dois, seriam realizadas assembléias para definir qual proposta iria prevalecer. No entanto, estas propostas do “Montevideu em Foro” não foram incorporadas no novo desenho da Descentralização Participativa, que passou a ter a seguinte estrutura:

**Figura 2** – Estrutura da Descentralização Participativa após 1993.



Fonte: Goldfrank, 2002a.

O desenho participativo passou a contar então, a partir de 1993, com os três pólos: o político, o institucional e o social. Foi criada a figura do Secretário Local, que tem um papel central no desenho por ser o principal articulador das diversas instâncias das zonas administrativas (os três pólos) e a Intendência Municipal de Montevideu. A mesma pessoa que foi Delegado e depois transformada em Coordenador da Zona, passou a ocupar o cargo de Secretário Local. As atribuições também eram basicamente as mesmas. A diferença é que agora tinham que articular as novas instituições. Também foram criadas por meio de decreto as Juntas Locais e os Conselhos de Vizinhança. As Juntas Locais – órgãos políticos do sistema – passaram a ser a instituição que detêm o poder de deliberação. Funcionam como canal de ligação entre as regiões e o sistema político formal da cidade. A sua função é deliberar e gerir as políticas sociais e supervisionar o trabalho dos Centros Comunais Zonais. As Juntas Locais são compostas por membros dos partidos tradicionais e de esquerda. Há cinco membros em cada Junta e os seus mandatos são de cinco anos (coincidindo com o mandato do Intendente). Este é um dos fatores que contribuíram para a partidarização do desenho participativo (Veneziano, 2004).

Já os Conselhos de Vizinhança – órgãos de participação social do modelo - substituíram as Assembléias Deliberativas e alteraram substancialmente o tipo de participação popular no âmbito das zonas. Nas Assembléias, os cidadãos participavam de forma mais direta, sendo chamados para discutir as prioridades e problemas das zonas. Com a criação desses Conselhos, os moradores das zonas passaram a eleger – com voto facultativo – membros de organizações sociais para compor os conselhos. O tamanho do conselho varia de 25 a 40 membros, dependendo da zona, e sua função é implementar o controle social sobre as ações dos centros assessorar as suas definições. O mandato destes conselheiros é de dois anos e meio. Da estrutura anterior foram mantidas as Comissões Temáticas, que passaram a ser subordinadas aos Conselhos de Vizinhança. Estes conselhos estão legalmente subordinados às Juntas Locais. Percebe-se que houve uma mudança significativa no desenho da experiência participativa uruguaia no sentido de limitar a participação popular e reproduzir a participação eleitoral do sistema político tradicional. Além disto, as demandas e sugestões advindas da população têm de passar por dois filtros: os Conselhos Locais e as Juntas Locais.

De acordo com Veneziano, a reestruturação do desenho da Descentralização Participativa é a inversão do triângulo que representava o modelo anterior (Veneziano, 2004). Neste, o órgão protagonista era a Assembléia Deliberativa, já no novo modelo, é a Junta Local. Isto no Decreto, na prática, segundo os resultados da pesquisa empírica desenvolvida por esta autora, o protagonista no desenho é o Secretário da Junta Local. Este compre muitas funções que deveriam ter sido compridas pelos órgãos administrativos e ele também se constituiu enquanto centro de responsabilidade governativa de fato, ante os distintos atores implicados no sistema e ante a cidadania local (Veneziano, 2004: 121 e 122). Veneziano chega a conclusão de que o modelo de democracia foi alterado, e que neste novo desenho, há a convivência de diversas concepções de democracia: representativa (na Junta Local e no Conselho de Vizinhança – apesar deste apresentar uma nova lógica de representação, que não é calcada em partidos) e uma participativa (das Comissões Temáticas e eventuais assembléias).

Já Goldfrank tem uma percepção mais pessimista dos efeitos da mudança no desenho para a proposta de democratização da sociedade. Para ele, o desenho regulamentado não é um canal participativo claro, forte e convidativo. Não é claro porque há canais de representação – o Conselho e a Junta Local. No modelo anterior, as demandas dos líderes comunitários passavam apenas pelo Coordenador da Zona antes de chegar à Intendência. Não é forte porque não tem poder para influenciar as questões mais importantes. E não é convidativo porque as reuniões não são tão abertas quanto deveriam ser (Goldfrank, 2002b: 182). Ou seja, para participar efetivamente das reuniões do Conselho, é preciso ser conselheiro: é preciso ser eleito. E para participar das reuniões da Junta Local, é preciso ser membro de partido indicado pelo Intendente. Uma reclamação recorrente entre os participantes da comunidade refere-se à ausência de poder de decisão e sobre a limitação do escopo de ação. A percepção dos conselheiros é de que a administração municipal raramente age em favor deles e que os Conselhos de Vizinhança só tem poder de decisão sobre questões internas, definindo o estatuto e o funcionamento das eleições (Goldfrank, 2002b: 189 e 190). No segundo

“Montevideu em Foro”, realizado em 1996 e que novamente discutiu aspectos do desenho da Descentralização Participativa, a falta de poder para tomar decisões foi novamente o ponto central das reivindicações, mas recebeu apenas uma pequena menção no relatório sobre o foro elaborado pela Intendência (Goldfrank, 2002b: 191).

Além destas críticas, Goldfrank ainda argumenta que o desenho institucionalizado aumentou o potencial de conflito de poder no âmbito da Descentralização Participativa. Este argumento é complementado pelo depoimento de Graciela Plá, em entrevista realizada em 13 de março de 2006. Para esta Assistente Social,

*(...) a proposta de descentralização está muito estruturada no formal, nos decretos. Mas, em última instância, o bom funcionamento depende das pessoas que participam dela. Eu vivi situações em que o secretário da junta e o presidente da junta se davam muito bem entre si e com o conselho e com os serviços... Mas esta não parece ser a regra. O comum é o conflito, porque os dois querem assumir protagonismo (...). (Graciela Plá. Assistente Social do CCZ nº 5. Entrevista concedida em 13 de março de 2006).*

E de fato, a relação entre os órgãos que compõem a Descentralização Participativa é conflituosa. De acordo com Gorriti, a relação entre os órgãos da descentralização é um dos grandes problemas, há um conflito permanente por poder. A Junta Local é quem tem o poder de deliberação, mas este poder é reivindicado pelos conselheiros que ficam frustrados com a baixa capacidade de influenciar no processo decisório e acabam se envolvendo menos no processo. A atual administração está fazendo alterações de forma a dar mais protagonismo ao conselho com a nova sistemática do Orçamento Participativo, ponto que será abordado logo adiante.

Também há confusão em torno das funções e dos papéis dos órgãos da Descentralização. Muitas funções que deveriam ser cumpridas pelos órgãos administrativos, são realizadas pelos Secretários da Junta Local. Como destaca Graciela Plá,

*(...) o outro foco de conflito é entre o diretor de serviços e o Secretário da Junta Local. Aí é terrível. Nos comunais há um duplo mando, uma duplicação de poder, mas em última instância quem manda é a Junta Local e o Presidente da Junta (...). E os serviços, são serviços em função da Junta Local. Este mecanismo é terrível. Também teve uma mensagem contraditória da administração. Por exemplo, no ano passado e no anterior, houve um chamado para diretores dos CCZs, com perfil de gerentes. Elegeram um protagonismo dos diretores que gerou conflito com os secretários. Elegeram protagonismo porque a proposta era esta. Agora parece vir outra onda... Diversas cadeias de mando...(...). (Graciela Plá. Assistente Social do CCZ nº 5. Entrevista concedida em 13 de março de 2006).*

A outra onda, a qual se refere Graciela, são as iniciativas da nova administração que tem o propósito de dar mais protagonismo ao Conselho de Vizinhança e, assim, à participação popular, com a criação do orçamento zonal. O objetivo é que as decisões do conselho relacionadas com o orçamento não passem pelo crivo da Junta Local e sejam diretamente encaminhadas para a Intendência. Com isto, observa-se que as pequenas mudanças que estão sendo realizadas com o objetivo de melhorar a descentralização podem, na verdade, dificultar a relação entre os órgãos da descentralização.

Os cidadãos envolvidos na Descentralização Participativa têm formas variadas de participar. Elegem os membros do conselho, participam de organizações territoriais, das reuniões abertas e assembléias, das plenárias com órgãos de governo, das comissões temáticas e eventos de caráter zonal. Discutem, opinam e hierarquizam suas demandas sobre as políticas descentralizadas - as referentes à mulher, juventude, saúde, promoção social, idosos -, sobre a elaboração do Plano Quinquenal (plano orçamentário da intendência), o Plano de Ordenamento Territorial, dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Zonal (Plaedez) e Orçamento Participativo – sempre com caráter consultivo.

A participação no Plano Quinquenal foi a primeira forma de consulta à população no âmbito da Descentralização Participativa. Foi realizada pela primeira vez em maio de 1990, por iniciativa de Tabaré Vasquez, e depois por Mariano Arana nas suas gestões (1995 a 2000 e de 2000 a 2005) e recentemente por Ricardo Erlich, atual intendente de Montevideu. A consulta ao Conselho de Vizinhança é uma obrigação definida pelas normas que regulamentam a Descentralização Participativa. São realizadas assembléias para reunir as demandas da população. É uma participação consultiva, sem garantias de cumprimento das demandas hierarquizadas pela população.

*(...) quando a Intendência assume, ela é obrigada pela norma a consultar o conselho na elaboração do Plano Quinquenal. Depois fará ou não fará. Este é outro problema... O Intendente não pode levar o orçamento para a Junta Departamental sem antes consultar o conselho (...)* (Pablo Gorriti, Unidade Participação e Coordenação da IMM. Entrevista concedida em 13 de março de 2006).

A partir de 1997, essas reuniões passaram a ser anuais, para apresentação de prestação de contas do exercício do ano anterior e para elaboração do Compromisso de Gestão do ano seguinte. Este é o que os membros da Intendência chamam de Orçamento Participativo. Suas principais características, segundo o documento *Descentralização Participativa e o Orçamento Municipal: o processo de definição dos Compromissos de Gestão em Montevideu*, elaborado pela Intendência Municipal de Montevideu, são: a participação universal, uma vez que não há entraves formais à participação, priorização dos Conselhos de Vizinhança na elaboração das propostas, amplo apoio da Intendência no fornecimento de informações institucionais (sobre recursos disponíveis, comprometidos, fontes de arrecadação, metas e objetivos gerais para a gestão propostos pelo Executivo, dentre outras). O Intendente

não pode levar o orçamento a Junta Departamental – o órgão Legislativo de Montevideú, sem antes consultar o conselho. O Orçamento Participativo é realizado em quatro etapas:

1. A primeira, e mais importante segundo o entendimento da Intendência, é a entrega do Guia de Apoio aos Conselhos de Vizinhança e Junta Local. Esta publicação contém informações gerais sobre as linhas centrais de atuação e previsão de renda e gastos. As atividades nesta etapa são realizadas entre março e julho, terminado com a realização de uma assembléia pública em cada zona. É feita uma avaliação do ano anterior e entregue as prioridades para o ano seguinte. Nesta etapa as Juntas Locais, os órgãos que temo poder de deliberação, elaboram o projeto de orçamento para o funcionamento do serviço dos CCZs.
2. Na segunda etapa o Executivo trabalha com a proposta apresentada na primeira etapa, discute a mesma com os atores sociais e elabora a segunda versão da Guia de Apoio. Neste documento estão expressas as propostas que obtiveram consenso.
3. Na terceira etapa, discute-se as propostas que não obtiveram consenso, sendo realizada de outubro a novembro. Ao final desta etapa, está definida a totalidade do Compromisso de Gestão para o ano seguinte.
4. A quarta, e última, é a elaboração do documento de Compromisso de Gestão, que é considerado a ferramenta de controle social do governo.

Como pode ser visto, a participação nesta política não ocorre de forma aprofundada. Não há garantia ou compromisso expresso de fazer o que a população define. Em cada zona, há um procedimento diferente para convocação à participação nesta política. Em algumas são realizadas reuniões, em outras colocam boxes em locais públicos, em outras os próprios conselheiros fazem a lista de prioridades. Mas no geral, é a Junta Local quem tem a palavra final (Goldfrank, 2002b: 189). De acordo com dados da Intendência de Montevideú, contando todas as etapas, o Orçamento participativo reúne cerca de 5 mil pessoas, o que corresponde a uma parcela ínfima da população de Montevideú, que atualmente é de 1.325.968, ou seja, corresponde a menos de 0,5% do total da população.

Recentemente, como parte de um pacote de iniciativas para estimular a participação dos moradores das zonas, alterou-se o procedimento do Orçamento Participativo e a Intendência concedeu um montante de recursos para cada zona alocar como quiser. Cada zona tem disponível um cerca de US\$ 100 mil para alocar. Alguns entrevistados ressaltaram que esta é uma grande novidade na proposta de descentralização, representando uma nova fase do projeto. De acordo com Walter Cortazzo (Diretor de Descentralização da Intendência Municipal de Montevideú), Pablo Gorriti (funcionário da Unidade Participação e Coordenação da IMM) e Nestor Guacidalupe (Psicólogo Social do CCZ n° 17), a nova sistemática é um salto qualitativo muito importante:

*(...) outro salto que se deu foi a vontade política de que os vizinhos, além de solicitar as melhorias em termos de infra-estrutura, tenham a possibilidade de trabalhar projetos complexos com o dinheiro que lhes foi destinado que é de aproximadamente US\$ 100 mil. Onde os moradores apresentam os projetos que serão executados. É um avanço porque não é somente a transferência de dinheiro, é uma transferência de poder. Porque até agora se assessorava pelo Conselho de Vizinhança, a Junta Local definia quais projetos e propostas eram melhores para a zona e sempre estavam dependendo do dinheiro do governo central que o manejava. (...) esta nova administração está fazendo avanços, tentando melhorar a questão da participação com esta proposta do Orçamento Participativo. Não é exatamente um salto em quantidade, mas é um salto em qualidade (...).* (Nestor Guacidalupe, psicólogo social do CCZ 17. entrevista concedida em 16 de março de 2006)

Este salto em qualidade e a idéia de uma pequena parcela para cada zona, de acordo com Cortazzo, é apenas um primeiro passo. A intenção é aumentar gradativamente o montante destinado a cada zona, até que no futuro, em um horizonte de 15, 20 anos, seja possível discutir todo o orçamento. Reconhece que é uma limitação o fato de ser destinada a mesma quantia de dinheiro para todas as zonas, mesmo sabendo que possuem realidades e necessidades muito distintas. Mas contra argumenta dizendo que era preciso começar por algum lugar e que no futuro isto pode ser alterado (Cortazzo, entrevista concedida em 15 de março de 2006).

Como mencionado anteriormente, neste novo desenho é o Conselho de Vizinhança o ator central, o que ele definir será encaminhado diretamente à Intendência, sem interferência formal das Juntas Locais.

*(...) o OP que decide o conselho a junta não tem nada que fazer. Não pode intervir nas decisões do conselho (...). dizemos que o OP é uma expressão de transferência de poder de toda sociedade civil, não se vincula ao Estado. A Junta Local é o Estado, não tem que interferir. Tem que fazer outras coisas... Tomar decisões cotidianas, sobre o que foi e o que se passa na zona. Mas com o OP não, senão não é participativo (...).* (Pablo Gorriti, Unidade Participação e Coordenação. Entrevista concedida em 13 de março de 2006).

No entanto, ainda de acordo com Gorriti, pode haver um constrangimento informal da Junta Local, em nível político partidário. Isto porque a maioria dos conselheiros pertence a partidos políticos e há cruzamento de conselheiros e ediles por meio dos partidos políticos. Ou seja, as decisões do conselho podem estar pautadas em alguma orientação partidária. Tive a oportunidade de participar da reunião do Conselho de Vizinhança do CCZ nº 5 e percebi que nela estavam presentes membros da Junta Local e também o Secretário da Junta Local, o que não parece ser comum. Estes não se manifestaram oralmente, mas sua presença é um fato a ser levado em consideração. Outro fato a ser levado em consideração é que a execução dos

projetos definidos pela Intendência depende da análise de sua viabilidade técnica nos departamentos responsáveis da Intendência.

Alicia Martirena, quando questionada sobre a nova sistemática do OP, ressaltou que

*(...) é uma experiência nova, não estou em condições de avaliar o processo. Os moradores estavam pedindo uma parcela orçamentária para a zona há muitos anos. O orçamento teria de ser zonal. Não foi todo o orçamento, mas foi uma parcela. Esta parcela é para ser aplicada em projetos. Os moradores não esperavam por isto. Pensaram que todas as necessidades que passaram ao longo destes anos... Que poderiam administrar de alguma maneira os recursos. Mas vejo a idéia dos projetos. Foram se acomodando aos projetos (...). (Alicia Martirena. Entrevista concedida em 16 de março de 2006)*

Este depoimento mostra a perspectiva dos atores sociais quanto ao novo OP. É um avanço, mas ainda limitado e distante das expectativas dos participantes da Descentralização Participativa, que sempre reclamam por maior transferência de poder e que o projeto assuma uma feição mais radical de transformação da relação entre Estado e sociedade. Walter Cortazzo afirma que há uma comissão formada por membros dos CCZs e da Intendência para discutir melhorias no projeto do OP. Uma das propostas é que no próximo ano, além de ter mais recursos disponíveis para as zonas, cada zona tenha cinco projetos e que os moradores votem no que achar melhor. Perguntado sobre a possível interferência do órgão legislativo de Montevideú, Cortazzo afirma que a Junta vai aprovar porque a Frente Ampla é maioria na Junta. Também está sendo realizada capacitação entre os funcionários da Intendência e dos comunais sobre o projeto. Campanela ressaltou a importância desta capacitação, pois

*(...) só os moradores e os políticos não são suficientes. Se o funcionário dá para trás, não funciona. Esta administração de Montevideú se deu conta disto. Temos que ter em mente que estamos falando de um processo... (...). (Adriana Campanela. Diretora Administrativa do CCZ nº 5. Entrevista concedida em 15 de março de 2006)*

Resumindo, o OP consiste, a partir deste ano, em uma parcela de recursos para cada zona aplicar em projetos discutidos e definidos pelo Conselho de Vizinhança. Esta é a orientação geral. Mas a sistemática de discussão e definição dos projetos, assim como as necessidades variam de acordo com a realidade de cada zona. Por exemplo, no CCZ 5, que abrange bairros de classe média e classe média alta em Montevideú, os conselheiros definiram um conjunto de ações cujos custos e viabilidade técnica foram primeiramente analisados pelos funcionários do próprio CCZ. Na reunião que assisti, os funcionários apresentaram o resultado dos seus estudos e os conselheiros definiram as ações que seriam então transformadas em projetos pelos funcionários e encaminhados para a Intendência. Os projetos aprovados giraram em torno da reforma da sede, da construção de uma praça e colocação de um novo semáforo



em um dos bairros. Como destaca Adriana Campanela, se fosse em uma zona com mais carências, os projetos seriam outros e, caso houvesse problema de pintura na sede do comunal, os próprios conselheiros iriam se mobilizar e pintá-la, não destinar parte do seu recurso para este fim (Campanela, entrevista realizada em 15 de março de 2006).

A sistemática de trabalho no CCZ nº 9, onde há bairros mais carentes, foi bem diferente. Foram estabelecidos critérios claros para a apresentação de projetos sociais para a zona. Projetos que estão relacionados com a melhoria da qualidade de vida da população desta zona, mas que ainda não estavam definidos no momento da pesquisa de campo. Os projetos apresentados na zona 9 devem obedecer aos seguintes critérios:

1. Devem beneficiar toda a zona, tendo uma visão de conjunto;
2. Devem contribuir para a recuperação e/ou construção do tecido social;
3. Devem promover a participação, o envolvimento e a inclusão social;
4. Devem fortalecer o Conselho de Vizinhança, enquanto órgão;
5. Devem gerar oportunidades de emprego;
6. Devem estar de acordo com as linhas gerais do PlaedeZ da zona;
7. Devem ter efeito multiplicador;
8. Devem promover o desenvolvimento de centros cívicos e escolas de formação de cidadania;
9. Devem se orientar à promoção e animação cultural;
10. Devem ser sustentáveis no tempo (ter continuidade, sustentabilidade e capacidade de auto gestão)
11. Não devem centrar-se exclusivamente nas estruturas físicas;
12. E não devem ser de competências de outros organismos, que promovam a cooperação interinstitucional.

Como pode ser visto, cada zona, dependendo do seu nível de organização e envolvimento dos cidadãos, tem um modo de operacionalizar a participação no Orçamento Participativo.

Outra importante oportunidade para participação foram as reuniões para definir o Plano Estratégico de Desenvolvimento Zonal – PlaedeZ. O PlaedeZ, como o próprio nome diz, consistiu na elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento para cada uma das 18 zonas. A idéia era traçar os objetivos de desenvolvimento das zonas no longo prazo. O PlaedeZ foi realizado entre dezembro de 1999 e setembro de 2001, tendo sido interrompido no momento de elaboração do Plano Quinquenal de 2001, e deu-se em duas fases. Na primeira, realizou-se um diagnóstico de cada zona, com a opinião de seus moradores sobre os aspectos críticos e atrativos dos seus bairros. Participaram desta fase mais de 10 mil pessoas e 400 organizações sociais. Já a segunda fase teve por objetivo estabelecer para cada zona um Objetivo Estratégico de Desenvolvimento e as Linhas Estratégicas que o orientam<sup>6</sup>. Segundo

---

<sup>6</sup> Mais sobre o PlaedeZ pode ser encontrado no site [www.webcinos.org](http://www.webcinos.org).

os representantes da Intendência, este foi um momento de participação muito importante no âmbito da Descentralização Participativa.

No entanto, os trabalhos que medem participação da população no âmbito da Descentralização Participativa, optam por medir a participação nas eleições para conselheiros. Segundo Veneziano, que fez o estudo mais detalhado desta forma de participação, a “*votação nas eleições dos Conselhos de Vizinhança dá conta de uma participação cidadã na gestão e na tomada de decisões indiretamente, através de representantes nestes conselhos*” (Veneziano, 2004: 126), que, na verdade, não é diferente das instituições representativas tradicionais. Veneziano reconhece isto. De acordo com esta autora, a participação eleitoral dos cidadãos comuns para os Conselhos de Vizinhança usa mecanismos de democracia representativa, mas o tipo de representação é diferente: é uma representação que visa integração e interesses, para a conformação de um organismo social, e não uma representação partidária. A seguir serão apresentados alguns dados sobre a sistemática das eleições para conselheiros, um breve perfil dos candidatos a conselheiros e também dados sobre as votações nas eleições realizadas até o momento: de 93 a 2004.

As eleições para os conselhos são pensadas e elaboradas essencialmente pela Intendência Municipal. A sua operacionalização tem os pilares fundamentais na estrutura municipal, seja com relação aos recursos materiais, à difusão, à cessão de funcionários para trabalharem nas eleições como mesários, dentre outras tarefas (Graciela Plá, em entrevista concedida por e-mail em 7 de janeiro de 2006). Estas eleições realizam-se com voto secreto e universal. Há uma lista aberta e o voto é personalizado. Os únicos requisitos são que a pessoa tenha mais de 18 anos e esteja portando a carteira de identidade. Podem ser eleitores ou candidatos pessoas que residam, trabalhem ou desenvolvam alguma atividade social na zona (é o que define o tipo de residência de candidatos ou eleitores). As candidaturas podem ser apresentadas por organizações sociais com sede na zona ou então candidaturas individuais, que tenham pelo menos dez assinaturas de apoio.

De acordo com os dados básicos da eleição para Conselhos de Vizinhança de 2004, divulgados pela Unidade de Participação e Coordenação foram apresentadas 2.054 candidaturas para conselheiros, das quais foram eleitos 625. Com relação à forma de apresentação de candidaturas, a grande maioria – 73% - foi apresentada individualmente e 27% por organizações sociais; com relação ao tipo de residência, 92% eram residências pessoais, 3% laborais e 5% sociais; 73% estavam se candidatando pela primeira vez, 19% tentavam a reeleição e 8% foram conselheiros em outro momento.

A seguir será apresentado um conjunto de tabelas que mostram um breve perfil dos 2.054 candidatos das últimas eleições.

**Tabela 4**– Candidatos a conselheiros em 2004 de acordo com o sexo.

<b>Sexo</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
<b>Masculino</b>	1.260	61,3
<b>Feminino</b>	794	38,7

<b>Total</b>	2.054	100,0
--------------	-------	-------

Fonte: Intendência Municipal de Montevidéu

**Tabela 5** - Candidatos a conselheiros em 2004 de acordo com grupos de idade.

<b>Grupos de idades</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
<b>Menores de 20 anos</b>	18	0,9
<b>20 a 29 anos</b>	135	6,6
<b>30 a 39 anos</b>	305	14,8
<b>40 a 49 anos</b>	552	26,9
<b>50 a 59 anos</b>	519	25,3
<b>60 a 69 anos</b>	342	16,7
<b>70 a 79 anos</b>	159	7,7
<b>80 anos ou mais</b>	13	0,6
<b>Sem dados</b>	11	0,5
<b>Total</b>	2.054	100,0

Fonte: Intendência Municipal de Montevidéu

**Tabela 6** – Candidatos a conselheiros em 2004 de acordo com formação educacional.

<b>Formação educacional</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
<b>Primário incompleto</b>	57	2,8
<b>Primário completo</b>	289	14,0
<b>Secundário incompleto</b>	540	26,3
<b>Secundário completo</b>	543	26,4
<b>Superior incompleto</b>	230	11,2
<b>Superior completo</b>	376	18,3
<b>Sem dados</b>	19	1,0
<b>Total</b>	2.054	100,0

Fonte: Intendência Municipal de Montevidéu

Os dados das tabelas acima mostram que dos 2.054 candidatos em 2004, a maioria - 1.260 (61,3%) - era homem e 794 (38,7%) eram mulheres (tabela 1). Com relação à idade, a maioria tinha entre 40 e 60 anos (tabela 2). E a maior parte dos candidatos era composta por pessoas com nível médio de educação formal (tabela 3). A apresentação do perfil dos candidatos a conselheiros é interessante para se ter uma noção das pessoas que são atraídas para uma participação mais ativa no órgão social da estrutura da Descentralização Participativa. A intenção é atrair cidadãos comuns para integrar o Conselho de Vizinhança, de forma que sua composição não seja político-partidária. Na pesquisa realizada, não foi encontrada uma quantificação, mas, de acordo com os depoimentos de Graciela Plá e de Pablo Gorriti, parte considerável dos conselheiros pertence a partidos políticos, em geral à Frente Ampla, pois são os que mais acreditam no projeto. De acordo com Graciela Plá, isto ocorre porque a participação social não é atraente, a convocação é político-partidária.

Desde que a Descentralização Participativa foi institucionalizada, em 1993, houve 5 eleições para compor o Conselho de Vizinhança. A seguir serão apresentados alguns dados sobre o envolvimento da população nestas eleições. A tabela 4 apresenta a evolução do total de pessoas que votaram nas eleições para conselheiros em relação ao total de eleitores de Montevideú.

**Tabela 7** – Votação para conselheiros em relação ao total de eleitores de Montevideú, 1993-2004.

<b>Ano</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>
<b>% votação</b>	7,29	8,69	11,17	10,68	8,11

Fonte: Veneziano, 2004 e Intendência Municipal de Montevideú.

Como é possível observar, a participação medida em termos de votação nas eleições para conselheiros foi crescente entre os anos de 1993 e 1998. Após este período inicial de expansão, a participação começa a decair: primeiro uma queda leve em 2001 e depois uma mais acentuada em 2004. Esta é a tendência geral. Quando são apresentados dados de cada zona, percebe-se que aquelas que começaram com índices muito baixos de participação cresceram ao longo do período analisado, como é o caso dos comunais que ficam em zonas de classe média e classe média alta, por exemplo, o CCZ n° 5<sup>7</sup>. Veneziano chama atenção para esta evolução e diz que este é o fenômeno da pluralização da participação, já que os comunais mais participativos eram os que apresentavam maiores carências. O retraimento da participação é mais evidente nos comunais que antes eram mais participativos e tinham maior peso em cada eleição. A tabela abaixo mostra o percentual de votos em cada CCZ de acordo com o total de votantes nas eleições para conselheiros. Veneziano chama este indicador de Capital Político. Ele indica a importância relativa de cada comunal em cada eleição.

**Tabela 8** – Evolução da votação nas eleições para conselheiros por Centro Comunal Zonal em relação ao total de votos nas eleições para conselheiros, 1993-2004.

<b>Zona</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>	<b>Média</b>
<b>1</b>	2,2	2,9	5,3	5,0	4,8	4,0
<b>2</b>	3,4	3,8	3,6	4,4	5,3	4,1
<b>3</b>	5,0	5,2	4,8	4,9	5,6	5,1
<b>4</b>	2,3	3,2	2,7	4,1	3,5	3,2
<b>5</b>	4,6	6,3	5,5	7,8	7,0	6,2
<b>6</b>	5,6	6,6	7,5	5,7	6,4	6,4
<b>7</b>	3,7	2,7	2,8	2,9	4,1	3,2
<b>8</b>	4,3	2,9	4,5	4,4	4,9	4,2
<b>9</b>	9,3	10,7	11,7	8,3	9,1	9,8

<sup>7</sup> É importante ressaltar que mesmo neste houve queda de participação em 2004.

<b>10</b>	4,1	7,9	6,6	5,8	5,2	5,9
<b>11</b>	7,6	7,0	7,3	7,5	6,7	7,2
<b>12</b>	8,2	6,4	5,9	4,9	5,4	6,2
<b>13</b>	8,0	7,3	6,3	7,2	7,2	7,2
<b>14</b>	8,2	7,4	6,1	7,0	6,7	7,1
<b>15</b>	3,8	4,1	5,7	4,6	4,0	4,4
<b>16</b>	2,7	2,5	2,5	2,7	3,4	2,7
<b>17</b>	11,7	8,1	7,1	8,1	6,6	8,3
<b>18</b>	5,6	5,1	4,2	4,6	3,8	4,7
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Veneziano, 2004 e Intendência Municipal de Montevideu (IMM).

De acordo com esta tabela, as zonas com maior Capital Político, maior peso nas eleições, são a 9, 11, 13,14 e 17. A participação nas eleições depende do perfil sócio-demográfico e também do perfil político partidário. O perfil sócio-demográfico é traçado a partir do índice de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI)<sup>8</sup>, rendimento médio e educação formal média. De acordo com este perfil, os comunais mais participativos são aqueles que tem maiores índices de NBI, renda e educação formal média mais baixos (Veneziano, 2004: 143 a 150). Este é o caso dos Centros Comunais Zonais mencionados no início deste parágrafo. O perfil partidário é outra variável que Veneziano utiliza para analisar a participação diferenciada nos comunais, mesmo eles tendo o mesmo desenho institucional. Neste caso, a pesquisadora observa que os mais participativos e os que possuem maior peso ficam em zonas onde há mais eleitores da Frente Ampla.

No entanto, uma tendência que se observa na tabela 4 e que merece um pouco mais de destaque é a queda da participação nas eleições. Como mencionado, a participação foi crescente até 1998 e nas duas eleições seguintes foi decaindo. O movimento de enfraquecimento da participação é verificado também por outros indicadores. A quantidade de pessoas que participam das assembleias, quando estas são convocadas, é muito menor do que no início da experiência: na fase de institucionalização da experiência, as assembleias chegavam a reunir entre 200 e 400 pessoas. Agora, reúnem pouco mais de 30, 40 em cada zona. Isto pode estar relacionado com o desencantamento dos cidadãos com relação à estrutura da Descentralização Participativa. Segundo Martirena, a participação institucionalizada em 1993 não era o que as pessoas estavam pensando que seria. Com o passar do tempo, houve involução da participação, *“a participação nestes órgãos caiu tremendamente. Há um problema de credibilidade importantíssimo. Não se acredita mais, não se aposta mais nas instituições da descentralização”* (Alicia Martirena. Entrevista concedida em 16 de março de 2006). Esta assistente social acredita que a queda na participação pode ser reflexo na descrença nas instituições por a participação em termos de organizações de bairro não decaiu, *“se percorrermos a zona, as pessoas estão trabalhando socialmente. Mas não nas*

<sup>8</sup> Ver nota 1.

*reuniões do conselho de vizinhança, não nas eleições. Elas falam “quero trabalhar socialmente, quero participar, mas aí não”* (Alicia Martirena, entrevista concedida em 16 de março de 2006).

Também é alta a quantidade de conselheiros que não chega ao final do mandato. Este fato pode estar relacionado com a descrença nas instituições mencionadas por Martirena. Em seu depoimento, Graciela Plá dá uma explicação adicional para esta realidade. Sobre o esvaziamento dos conselhos, sua suposição é de que

*(...) quando teve inscrição para candidatos a convocação foi político partidária. Porque, principalmente nas últimas eleições, o social não encanta, não estimula sozinho a convocação. A convocação político partidária muitas vezes não atrai gente de “primeira linha”. Estas pessoas, em um breve período, cansam-se e deixam de participar. (...) a proposta do conselho não é atraente para pessoas novas, mas para aquelas que já estão na mecânica e que possam aceitar este relacionamento tão complexo e muitas vezes conflituoso (Graciela Plá. Entrevista concedida em 13 de março de 2006).*

As duas suposições estão relacionadas com as diferentes realidades destes comunais: um mais tradicional em participação e outro não. Mas de qualquer forma, são informações que se complementam e mostram indícios de que o experimento está passando por uma crise em termos de participação cidadã. Ainda funciona muito bem enquanto estrutura de desconcentração de serviços. Ainda é muito procurado para resolver questões do dia a dia dos cidadãos. Há um grande fluxo de pessoas procurando por serviços e cursos. São, em muitos casos, os únicos espaços onde os cidadãos podem fazer denúncias, demandas, mostrar seus interesses. Os Centros Comunais Zonais apresentam-se como centros de referência para a população (Veneziano, 2004: 111). Mas é diferente de apostar no desenho enquanto oportunidade para participação democrática e conseqüente aprofundamento da democracia.

## CAPÍTULO 4 – DP, OP E SEUS RESPECTIVOS VALORES DEMOCRÁTICOS

O presente capítulo tem por objetivo fazer uma comparação entre as experiências de gestão participativa adotadas em Montevideu e em Porto Alegre, destacando-se as semelhanças e as diferenças dos dois casos. Além disso, será apresentada uma discussão teórica do principal foco desta dissertação – a DP – e também de aspectos que se destacaram no exercício comparativo realizado. Para isto, o capítulo está dividido em duas seções: na primeira será feita a comparação entre a Descentralização Participativa (DP) e o Orçamento Participativo (OP) e na segunda será apresentada a discussão teórica.

Tanto o OP quanto a DP já foram objeto de diversos estudos nas Ciências Sociais. O OP tornou-se uma experiência paradigmática pelos seus resultados (principalmente em termos redistributivos e de melhoria de serviços), ganhando grande visibilidade acadêmica e internacional. É um modelo participativo que vem sendo replicado em diversos estados brasileiros e países das Américas e da Europa. Já a Descentralização Participativa possui uma visibilidade bem menor e foi objeto de poucos estudos, apesar de reivindicar o mesmo *status* do Orçamento Participativo. Esta reivindicação justifica-se pelo fato de ser uma experiência igualmente inovadora, ter sido criada no mesmo período e ainda estar em vigor.

Com base nessa constatação, a DP ganhou centralidade no presente estudo. De forma que se optou por realizar pesquisa mais aprofundada, inclusive indo a campo, da experiência montevideana. A estratégia comparativa adotada neste trabalho, então, é a de ter o OP como parâmetro para descrição e análise da DP. Assim, no caso do OP, foi feita apenas uma revisão bibliográfica das principais pesquisas sobre o modelo participativo porto-alegrense, que contribuiu para definir como olhar a DP: quais aspectos relevantes a serem observados e abordados, quais dados a serem coletados, dentre outros.

No entanto, esta opção não reduz a importância de olhar as duas experiências lado a lado, comparando os desenhos institucionais implementados, os resultados, os aspectos positivos e também negativos nos dois casos. O que será feito a seguir.

### **4.1 - O OP e a DP: visão comparativa das duas experiências de participação popular**

A DP e o OP são mecanismos de participação na gestão pública que começaram a ser implementados quando a Frente Ampla, no Uruguai, e o Partido dos Trabalhadores, no Brasil, assumiram os governos de Montevideu e Porto Alegre pela primeira vez. Estão em vigor até hoje, somando mais ou menos 16 anos de existência. Estes mecanismos participativos têm por objetivo a ampliação da participação política dos cidadãos, reduzindo a distância entre o Estado e os

cidadãos, aumentando o envolvimento destes na condução da vida pública e, conseqüentemente, aprofundando as democracias uruguaia e brasileira – principal objetivo.

Apesar de terem sido implementados concomitantemente, os dois modelos envolveram em sua gênese atores, propostas e desenhos diferenciados. Ambos foram fruto de um amplo processo de negociação. No OP os atores envolvidos foram o governo municipal e as associações de moradores, representadas pela UAMPA. E o seu desenho resultou da fusão de propostas vindas do movimento social e dos membros do partido então eleito, o Partido dos Trabalhadores. A essência do OP – a abertura para a discussão do Orçamento Público – foi sugestão da UAMPA (uma luta de anos do movimento social) e a sua operacionalização incluiu aspectos que vinham sendo discutidos pelo PT, que pretendia promover a participação social por meio de conselhos.

Já na DP, a proposta foi pensada por atores partidários. O desenho inicial foi desenvolvido pelos membros dos partidos que compunham a Frente Ampla. Pretendia-se construir um modelo de descentralização onde as assembleias de moradores tivessem papel central e fossem discutidas políticas diferenciadas com a população. No entanto, houve um longo processo de negociação entre a coligação de partidos Frente Ampla e membros dos partidos tradicionais (Blanco e Colorado) e as assembleias foram substituídas pelos Conselhos de Vizinhança, compostos por meio de eleições, e deu-se protagonismo para um órgão composto por atores partidários, a Junta Local.

O fato do OP ter sido inicialmente pensado e proposto pelo movimento social é um diferencial importante com relação à DP. Como ressaltam autores que destacam a questão da tradição participativa para o sucesso deste tipo de política, como Baierle e Paoli e Teles, o OP é fruto de mais de 30 anos de luta no âmbito dos movimentos sociais. No caso da DP, há duas questões: primeiro a comunidade não esteve envolvida na criação da proposta, e segundo, Montevideu é muito heterogênea em termos tradição participativa de bairro. Estes dois fatores colocam mais limitações ao sucesso do projeto. Por um lado, a proposta não está relacionada com o que esperavam os atores mais envolvidos, que vão deixando de participar. Por outro, fica sem um pilar importante para seu sucesso: a tradição participativa por meio das associações de moradores.

Pelo exposto acima (a questão dos atores envolvidos e do processo de negociação), por serem experiências inéditas implementadas em contextos onde a condução dos negócios políticos já tinha sua dinâmica e pelo fato dos projetos demandarem acomodações à realidade na qual foram inseridos, os primeiros anos foram fundamentais tanto para o OP quanto para a DP. Foi o período que determinou os rumos e a configuração dos dois modelos participativos.

No caso do OP, a proposta inicial não chegou a ser significativamente alterada. Os anos que correspondem às duas primeiras gestões do PT em Porto Alegre, foram caracterizados pelas principais iniciativas: a divisão da cidade em 16 zonas, a criação das instâncias que compõem o OP e também o enfrentamento e adoção de medidas para superação de algumas dificuldades. Por exemplo, lidou-se com a questão do excesso de demandas, do desestímulo da população diante



de um projeto que não tinha se mostrado capaz de resolver os problemas então colocados, com a insuficiência de recursos no município e com a definição do melhor esquema para escolha das prioridades de investimentos. Neste período firmou-se a decisão de não transformar em lei a estrutura e funcionamento do OP, com a justificativa de que esta iniciativa tiraria a flexibilidade de resolver as questões que porventura surgissem. Em 1995, o OP já estava institucionalizado e consolidado, com as instâncias de participação, interlocução e as principais regras definidas. O temor que ainda rondava o processo era de que o PT deixasse de ser o partido governante e com isto o projeto deixasse de existir – como foi o caso do OP estadual e do OP em outras localidades. O que acabou não se verificando em Porto Alegre até agora.

Já na experiência montevidéana, o desenho foi significativamente alterado ao final dos três primeiros anos. Entre 1990 e 1993 foi implementado um modelo baseado em assembléias, a cidade foi dividida em 18 zonas, foram criadas instâncias de descentralização que simplificaram alguns trâmites burocráticos e foi realizado intenso trabalho de articulação e aproximação entre a Intendência de Montevideu e a população. Em algumas zonas este processo de aproximação foi facilitado pelo fato da população ser mais ativa, o que, por outro lado, gerou a dificuldade de ter que lidar com o excesso de demandas que o projeto não era capaz de responder (o que gera desencantamento). Em outras zonas não houve excesso de demandas, o que ocorreu devido ao fato da população não se interessar por este tipo de participação social e também não se identificar com a proposta (o que gera outro tipo de dificuldade: as pessoas apenas utilizam e se interessam pelos serviços que foram desconcentrados, não com a participação). Nesse período, a DP funcionou como foi possível, e só pôde vigorar completamente após a negociação com os partidos tradicionais. Nesta negociação, o desenho e as prioridades foram alterados e a proposta foi legalizada, chegando-se ao desenho vigente nos dias atuais.

Em Porto Alegre, como exposto no capítulo 2, a política participativa – o OP - é centrada na definição de prioridades de investimento do orçamento. Ou seja, discute-se apenas o Orçamento Público, o que é fundamental para a conquista de muitos direitos e bens públicos, mas limita o escopo da ação popular. Além disto, a parcela do Orçamento Municipal disponibilizada no OP é muito pequena. Já no caso de Montevideu, a experiência é centrada no debate de políticas para mulheres, jovens, idosos, políticas sociais, de infra-estrutura; também são discutidas as prioridades nas propostas de planejamento, como o PLAEDEZ e o Plano Quinquenal. Recentemente, optou-se por fazer um tipo de orçamento participativo zonal, mencionado no capítulo 3. As políticas são mais abrangentes, mas isto não garante maior envolvimento ou enraizamento da proposta. O que se deve destacar é que nos dois casos, tanto no OP quanto na DP, os cidadãos comuns não têm poder de decisão final sobre o que é deliberado. No OP, há a prerrogativa do prefeito de tomar a decisão final, mesmo se esta for contrária às decisões dos cidadãos. Na DP, os projetos definidos no âmbito do orçamento zonal e nas políticas de planejamento podem ser barrados na Intendência, caso seja constatado algum tipo de inviabilidade técnica. Ou seja, nos dois projetos há forte dependência da vontade política dos governantes para

que sejam realizadas.

Com o que foi destacado acima, percebe-se que há diversos pontos de convergência – principalmente em termos de objetivos e trajetória - e também de divergência entre as duas propostas. A seguir serão ressaltados aspectos relacionados com o desenho das experiências participativas em si.

**Quadro 10** – Comparação entre OP e a DP

	<b>OP</b>	<b>DP</b>
<b>Ano de implementação.</b>	1989	1990
<b>Instituições</b>	Do governo: GAPLAN (GPO), Fórum das Asseplas, CRC (SMGL), FASCOM, CROPS, CTs e CRAs. Da comunidade: Assembléias regionais, Fórum Regional do Orçamento, COP, Plenárias Temáticas, Fórum Temático do Orçamento.	Do governo: Departamento de Descentralização. Pólo administrativo: Diretor Administrativo, CCZ, Secretario da Junta Local. Político: Junta Local Da comunidade: Conselho de Vizinhaça e Comissões Temáticas
<b>Principais órgãos do desenho</b>	COP	Junta Local
<b>Natureza da participação neste órgão</b>	Deliberativa (mas prefeito pode vetar a decisão)	Deliberativa (mas Intendente pode vetar a decisão)
<b>Políticas discutidas</b>	Orçamento Público Municipal (parcela para investimentos)	Políticas setoriais, políticas de planejamento, parcela de orçamento em cada zona
<b>Principal indicador de participação</b>	Quantidade de pessoas nas assembléias	Quantidade de eleitores para conselheiros
<b>% de habitantes da cidade envolvidos (último dado disponível)*</b>	2,1% (referente ao ano de 2002, cujos dados estão completos)	5,8% (total de votantes comparando com o total de habitantes de Montevidéu. Ano 2004)

\*deve-se ressaltar que os indicadores de participação em Porto Alegre e em Montevidéu mostram grandezas e intensidades de participação diferenciadas. Participar em assembléias demanda mais tempo dos cidadãos do que votar.

Com relação às instituições, podemos ver que as do governo cumprem funções muito

similares, no OP e na DP. O Departamento de Descentralização da Intendência Municipal de Montevideu está dividido em unidades que têm as mesmas atribuições das unidades e instâncias da Administração Municipal de Porto Alegre. Mas se deve destacar que em Montevideu, as instituições e atores que exercem funções similares às da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs) e Coordenadores Temáticos estão espalhados pelas zonas. Fazem parte do pólo administrativo do projeto montevideano. É o caso dos Diretores Administrativos e Secretários da Junta Local. Há no OP os Centros Administrativos Regionais em cada uma das 16 regiões. Estes são responsáveis por organizar regionalmente o processo do OP e atendem às demandas de serviços dos bairros, atribuição que é muito próxima a dos CCZs. A diferença é que não são tão centrais quanto, pois o OP não foi pensado, como a DP, para ser um projeto de descentralização administrativa.

Quanto às instituições de participação comunitária, estas são em maior quantidade no OP, como pode ser observado no quadro 10. As assembléias e fóruns fazem parte da estrutura e da rotina da experiência porto-alegrense. Em Montevideu, por outro lado, também são realizadas assembléias e fóruns pela cidade, mas estes são esporádicos e não fazem parte da rotina da DP, por isto não aparecem no quadro. Nos dois modelos existem conselhos formados por membros da comunidade. Em Porto Alegre, o Conselho do Orçamento Participativo é o principal órgão. Em Montevideu, o Conselho de Vizinhança tem um papel secundário, o órgão central é a Junta Local – formada por representantes dos partidos. Há tentativas de fazer com que o conselho ganhe protagonismo, tendo sido realizadas alterações importantes no modo de funcionamento da DP. Mas isto tem gerado mais confusão com relação aos papéis e protagonismo dos órgãos da DP do que um grande avanço em termos de dar mais poder à população, uma vez que não há garantias de que as decisões serão executadas.

Este é um fato que deve ser destacado tanto em Montevideu quanto em Porto Alegre: em nenhum dos dois os cidadãos envolvidos no processo têm poder de decisão final, o que limita e muito a tentativa de aprofundamento da democracia por meio destes modelos de participação popular. Em primeiro lugar, os principais órgãos dos dois modelos de participação popular - o COP, o Conselho de Vizinhança e a Junta Local - são órgãos de representação: há mecanismos de seleção de seus membros, não é qualquer um que pode chegar e influir nas decisões nestes âmbitos. Em segundo lugar, mesmo nestas instâncias, os cidadãos não têm real poder deliberativo. Em Porto Alegre, as obras são realizadas por um tipo de compromisso informal: como mencionado anteriormente, o prefeito tem poder de vetar as decisões do COP e a simples existência desta possibilidade é uma limitação do projeto. Em Montevideu também. Nesta cidade, ainda há um agravante: o fato da Junta Local ser composta por representantes partidários indicados pelo Intendente. Em princípio, lembra o tipo de representação de um corpo legislativo, mas – até mesmo pelo contexto de surgimento da Junta, descrita no capítulo 3 - seus membros não estão representando o povo, e sim os partidos. E este fato descaracteriza a experiência enquanto promotora de cidadania: além de existir o filtro de duas instâncias, aquela que foi

pensada para ser o órgão deliberativo é composta por representantes dos partidos. E ainda assim, o que a Junta Local decide, o Intendente pode ou não realizar. E os projetos aprovados pelos Conselhos de Vizinhança – após a tentativa de revitalização deste - nem precisam chegar ao intendente para serem vetadas: as unidades administrativas da Intendência podem fazer isto.

Desta forma, percebe-se que a participação promovida pela DP e pelo OP é participação política em sentido fraco, onde não há deliberação de fato e, sim, seleção de representantes. Isto é, a participação no OP, como ressalta Miguel, acaba não sendo qualitativamente diferente da participação eleitoral (Miguel, 2003). O que se promove, na verdade, é *uma duplicação das instâncias representativas*, sem a transferência de poder decisório real (Miguel, 2003). E é, segundo Miguel, *“uma representação complexa, em vários níveis, não apenas da estrutura piramidal de escolha de delegados, mas porque é necessário entender os participantes das assembléias de base como representantes da população mais ampla, que na sua maioria, não comparece”* (Miguel, 2003). Esta é uma constatação que também se aplica ao caso montevideano. O importante a reter da discussão de Miguel é que o foco de discussão sobre estas experiências participativas deve ser alterado, passando a centrar-se na questão dos mecanismos de representação e de *accountability* (Miguel, 2003).

Outra questão muito importante nos dois casos, que permeia qualquer tipo de experiência de gestão participativa, é a assimetria informacional. Via de regra, as informações, técnicas ou não, necessárias para que os membros da comunidade possam exercer bem os seus papéis são fornecidas pelo poder público. E a informação é uma importante fonte de poder: pode definir as pautas e rumos das discussões. E isto é válido tanto para informações que possam deixar de ser fornecidas, quanto para informações que exigem capacitação técnica para serem compreendidas. Este fato pode afetar a autonomia da participação dos indivíduos, por melhor que sejam as intenções dos membros do governo.

Os principais indicadores de envolvimento da população nos dois casos indicam outro tipo de limitação destas experiências participativas para o aprofundamento da democracia: a atração de uma quantidade muito pequena de pessoas que se interessam pela possibilidade de participar. Em Porto Alegre, de acordo com os dados da ONG Cidade e do Censo de 2000, apenas 2,2% dos habitantes da cidade freqüentam as reuniões. Em Montevideu o principal indicador mostra que a participação não atrai uma parcela significativa de habitantes. E as assembléias, quando realizadas, atraem menos ainda, como mencionado no capítulo 3. é importante ressaltar que os principais indicadores de participação utilizados em Porto Alegre e em Montevideu indicam diferentes tipos de participação: o primeiro quantifica os participantes nas assembléias e o segundo os eleitores dos conselheiros. No caso porto-alegrense, exige mais dedicação por parte dos cidadãos: há o deslocamento até os locais onde são realizadas as reuniões e o tempo gasto nestas é maior do que o ato de votar. Ou seja, embora as eleições para conselheiros também exijam deslocamento por parte dos cidadãos, o tempo dedicado a este tipo de participação é

menor.

Os baixos índices de participação podem representar uma falha do desenho em ser atrativo para os cidadãos, como também podem estar relacionados com outros tipos de questões que estes modelos de gestão participativa não seriam capazes de resolver: aspectos que estão ligados a uma possível “crise de participação”. Ou mesmo os dois fatores agindo em conjunto. No caso do desenho do OP e da DP, pode haver um “desencantamento” pelo fato dos cidadãos não sentirem que as propostas estão de acordo com os seus anseios, que eles não possuem real poder de deliberação. Este desencantamento foi mencionado no capítulo 3, nos depoimentos da assistente social Alicia Martirena e confirmado por Graciela Plá, para o caso montevideano. Mesmo em zonas onde os indivíduos se mobilizam para buscar soluções de seus problemas, eles não acreditam que estas soluções possam ser encontradas por meio da DP. É de fundamental importância que a população “se encontre” com a proposta para poder participar.

Há ainda o fato, mencionado no capítulo 3, de que as pessoas não necessariamente se dispõem a sair de suas casas e dedicar tempo para freqüentar assembléias e outros tipos de reuniões. E isto está diretamente relacionado com uma possível “crise de participação”, crise esta caracterizada por um momento em que as pessoas investem mais no individualismo, e esperam que outros façam por ela, de acordo com afirmação de Plá. Neste sentido os depoimentos de Graciela Plá e Pablo Gorriti são interessantes. Eles mencionam que a DP foi criada em um momento histórico delicado, onde a participação vinha em baixa. Segundo Plá, com relação ao pouco envolvimento da população,

*...é importante destacar que a proposta de participação em Montevideu veio em um momento histórico mundial em que a participação vinha em baixa e que não se aponta ao coletivo, à participação. Mas que aponta ao individualismo. Justamente o contrário do que dizia a participação. Lógica que prega que cada um fique em sua casa e que outros farão por ele. (Graciela Plá, entrevista realizada em 13 de março de 2006).*

Para Gorriti, este momento histórico está relacionado com o fim do comunismo, com a queda do muro de Berlim e o desmantelamento da União Soviética.

*... em 1990 teve um evento mundial importante. A esquerda triunfa como governo em um momento que o poder cai. Aqui a esquerda tinha grande percentual do Partido Comunista. Foi um elemento que gerou muitas dificuldades. Porque somos um país que há pouco tinha saído da ditadura. Eu tinha convivido com níveis altíssimos de participação (...). (Pablo Gorriti, entrevista realizada em 13 de março de 2006).*

Esta correlação com o momento histórico e a mencionada crise de participação, no sentido de valorizar mais o que remete ao individualismo do que ao coletivo, é algo que pode ser

igualmente aplicado ao caso brasileiro. É uma correlação que também nos remete à discussão de Albert Hirschman, no ensaio *De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na vida pública*. Neste ensaio, escrito nos anos 70, Hirschman reflete sobre os ciclos de comportamento coletivo e sobre as alterações de “estado de espírito” dos indivíduos e sua disponibilidade de se envolver em assuntos públicos. Reflexão esta inspirada na mudança de atitude dos cidadãos que na década de sessenta tinham sido muito ativos politicamente, promovendo grandes manifestações públicas pela Europa, Américas do Norte e do Sul e Japão em 68, e na década seguinte demonstrando certa apatia política (Hirschman, 1983: 7). Para Hirschman, “nossas sociedades são de alguma forma predispostas a oscilações entre períodos de intensa preocupação com questões públicas e de quase total concentração no desenvolvimento e bem estar individuais” (Hirschman, 1983: 8). Estas oscilações estão relacionadas com a natureza humana caracterizada por eterna insatisfação e constante decepção, ora com aspectos da vida pública (como cidadãos), ora com aspectos da vida privada (como consumidores). Não cabe aqui fazer uma discussão mais aprofundada sobre os argumentos de Hirschman sobre as fontes de decepção, mas é importante reter esta idéia de ciclos de comportamento coletivo, que contribui para qualificar os depoimentos de Graciela Plá e de Pablo Gorriti sobre o momento histórico que vivemos e a valorização de aspectos que apontam ao individualismo, e a conseqüente crise de participação.

#### **4.2 - A DP e seus valores democráticos**

Com base no que foi tratado nos capítulos anteriores, será discutida nesta seção a questão que permeou todo o trabalho: *até que ponto pode-se considerar que a DP promove os valores discutidos nas concepções contra-hegemônicas da teoria democrática contemporânea abordadas nesta dissertação e, assim, contribui para o aprofundamento da democracia?* Esta questão é muito próxima a de Archon Fung e Erik Wright, que se perguntam se as instituições de gestão participativa geram soluções melhores e mais criativas que os arranjos políticos tradicionais, se as estratégias e efeitos são mais desejáveis (Fung e Wright, 1999). Estes autores argumentam que

*(...) uma das principais justificativas para a realocação de poder público para estes grupos deliberativos descentralizados é que eles criam estratégias e soluções de ação pública superiores àquelas dos arranjos tradicionais. Isto devido ao melhor conhecimento das condições locais, maior capacidade de aprendizagem e melhor fiscalização (Fung e Wright, 1999: 136).*

Fung e Wright partem dos pressupostos da democracia deliberativa em sua argumentação, refletindo sobre a possibilidade de experimentos de gestão participativa – como é o caso do OP e da DP – incorporarem e funcionarem de acordo com os ideais deliberativos. Mas como discutem a reconstituição de processo decisório do Estado, com a conseqüente geração de efeitos mais

desejáveis que os arranjos tradicionais, pode-se utilizar a mesma estrutura de análise e discutir a outra corrente contra-hegemônica aqui selecionada: a democracia participativa. Vale mencionar que até os anos 80, a democracia participativa era a principal alternativa ao modelo liberal. A partir dos anos 80, cedeu lugar para a democracia deliberativa (Miguel, 2002: 116). A corrente deliberativa, em geral, incorporou muitos dos argumentos dos participacionistas – o que, de certa forma, permite uma discussão conjunta das duas correntes nesta seção -, mas a ênfase da deliberativa está nos mecanismos discursivos (Miguel, 2002: 116). Além disto, o modelo dos participacionistas apresenta uma forte crítica à organização do mundo material, mostrando-se incompatível com a propriedade dos meios de produção privados (Miguel, 2002: 115). Os deliberacionistas aos poucos foram adaptando o modelo ao sistema vigente e perdendo este viés crítico.

Dito isto, uma primeira discussão a ser feita é ver se a DP cumpre os princípios institucionais centrais destacados por Fung e Wright como sendo comuns aos experimentos que se propõe a serem alternativas à prática política tradicional, de forma a aprofundar a democracia. A seguir serão enumerados estes princípios e a correspondente aproximação com a DP. De acordo com Fung e Wright, os princípios institucionais comuns aos experimentos de gestão participativa que se aproximam dos ideais deliberativos são (Fung e Wright, 1999: 105):

1. *Enfatizar problemas específicos e concretos*: a DP é um tipo de reforma do Estado que pretendia melhorar a qualidade dos serviços públicos – aproximando-os dos cidadãos - e também aprofundar a democracia, por meio da participação popular, acabando com práticas como o clientelismo e patrimonialismo. No entanto, não estavam claras, desde o princípio, quais as políticas que seriam objeto da discussão pública. Foram discutidas políticas de planejamento e outras tantas direcionadas a jovens, mulheres, crianças... Mas o escopo era amplo e não muito definido. E também as regiões de Montevideú são muito díspares, o que faz com que em algumas os problemas sejam mais definidos e concretos e em outras não.
2. *Procurar resolver estes problemas através da deliberação racional dos grupos diretamente afetados por eles*: na primeira fase da DP, quando eram realizadas as assembléias e estas eram o principal órgão do desenho – a probabilidade dos problemas serem resolvidos por meio da deliberação dos grupos diretamente afetados por eles era maior, pois o acesso às assembléias era mais aberto do que o acesso aos Conselhos de Vizinhança, definido por eleições. Com a institucionalização da estrutura da DP, há discussão dos problemas por um grupo de cidadãos, mas esta discussão passa pelo filtro do Conselho de Vizinhança e da Junta Local. Há deliberação nestes órgãos, mas não é possível afirmar que esta deliberação se dê com todos os grupos afetados pelos problemas, nem mesmo que seja uma deliberação democrática.

3. *Organizam instituições públicas e privadas neste esforço:* a DP, em certo sentido, preenche este requisito. Criaram-se instituições administrativas, compostas por funcionários da Intendência, e também instituições sociais, cujos membros são cidadãos comuns.
4. *Estimulam a participação de grupos diversos:* pode-se dizer que a DP em parte estimula participação de grupos diversos, pois estão envolvidos não só os militantes políticos, filiados a partidos, mas também cidadãos comuns. Mas muitos destes cidadãos não se sentem atraídos com a proposta, o que é um grande limite à sua pretensão de aprofundar a democracia via participação popular.
5. *Transformam os aparatos estatais existentes em processos para sustentar no tempo os quatro primeiros elementos citados acima:* só pela implementação da DP, pode-se dizer que houve uma transformação do aparato estatal, e a institucionalização do desenho participativo é uma tentativa de sustenta-lo no tempo. No entanto, não é possível afirmar de forma categórica que estas transformações e sua institucionalização sustentem os elementos citados acima simplesmente porque não é possível afirmar que estes elementos estejam plenamente vigentes.

Assim, podemos observar que é precipitado dizer que, em termos institucionais, a DP está de acordo com os princípios comuns aos experimentos de gestão participativa que Fung e Wright estudam como exemplos de estruturas participativas que podem promover os ideais deliberativos. Isto porque, como mencionado acima, não chega a preencher de forma plena nenhum dos cinco princípios institucionais enumerados pelos autores. Com relação ao OP, no artigo *Experimentos em Democracia deliberativa*, Fung e Wright chegam a afirmar que o OP cumpre estes requisitos institucionais, devendo-se apenas analisar criticamente se estão de acordo com os pressupostos de deliberação genuína (Fung e Wright, 1999: 125). No entanto, é uma afirmação que pode ser questionada. Se fizermos o mesmo exercício para o OP, veremos que – como a DP – cumpre apenas parcialmente os princípios institucionais elencados.

Por não estar completamente de acordo com os princípios institucionais listados por Fung e Wright, já é possível prever e afirmar de antemão que a DP não reflete plenamente os valores defendidos pelas correntes contra hegemônicas de democracia discutidas neste trabalho – o que não significa dizer que deixa de representar um avanço com relação às práticas políticas tradicionais. No entanto, além dos princípios institucionais – que por si só não são suficientes para se chegar à alguma conclusão definitiva -, há outros fatores que devem ser levados em consideração e que qualificam esse debate. Mesmo no caso de experimentos que estão institucionalmente de acordo com o modelo proposto por Fung e Wright, é de fundamental importância questionar criticamente os desenhos participativos em questão para saber (Fung e Wright, 1999: 133):



1. Quão genuinamente deliberativos são os processos concretos de tomada de decisão?
2. Quão efetivamente são traduzidas em ação concreta as decisões tomadas através do processo em questão?
3. Em que medida os corpos deliberativos são capazes de efetivamente monitorar a implementação de suas decisões?
4. Em que medida os processos deliberativos constituem de fato “escolas para a democracia”?
5. Os resultados concretos de todo o processo constituem uma melhoria significativa comparativamente aos arranjos institucionais anteriores?

A DP, em sua primeira fase (1990-1993), estava mais próxima de ser um processo deliberativo democrático – no sentido de serem realizadas reuniões abertas para discussão e resolução de problemas -, embora apresentasse importantes limitações. Nesse período, as Assembléias Deliberativas eram as principais instituições do desenho e, à primeira vista, funcionavam de acordo com os princípios deliberativos. Os cidadãos eram convocados para apresentar suas demandas e, por meio da discussão, influir no processo de tomada de decisão da Intendência. A convocação era aberta e qualquer pessoa residente na zona podia comparecer e expressar sua opinião. As discussões giravam em torno da elaboração do Plano Quinquenal e os cidadãos foram convocados para opinar sobre as prioridades em termos de planejamento.

Como mencionado no capítulo 3, os resultados desta convocação foram diferenciados em Montevideu, já que as zonas possuíam características muito distintas. Naquelas onde se verificava um processo de empobrecimento e os cidadãos eram mais organizados politicamente, o resultado da convocação para as assembléias foi muito positivo. Os moradores viam na DP a oportunidade para expressar suas demandas e conseguir resolver seus problemas, gerando como efeito uma explosão de participação que a Intendência não conseguiu absorver. Já em outras, os funcionários designados para coordenar e articular a participação popular despenderam grande esforço e não foram tão bem sucedidos na convocação dos moradores: não sabiam como incentivar uma participação que deveria ser autônoma. Mas o mais importante a ser destacado neste momento é que as Assembléias Deliberativas foram pensadas para serem órgãos de democracia direta, por meio das quais os cidadãos passariam a co-governar.

A partir de 1993, o desenho da DP foi alterado e distanciou-se ainda mais da possibilidade de representar um processo deliberativo democrático. Com a institucionalização da DP, as Assembléias Deliberativas deixaram de existir e foram substituídas pelo Conselho de Vizinhança e se criou as Juntas Locais. Ainda são realizadas assembléias onde há a convocação dos moradores da zona, mas a participação foi significativamente modificada. O principal órgão de participação social passou a ser o Conselho de Vizinhança, cujos membros são eleitos pelos

moradores. Embora os critérios para apresentação de candidatura sejam fáceis de serem cumpridos, perdeu-se a abertura e universalidade de acesso dos cidadãos. E o órgão de participação perdeu protagonismo para a Junta Local, composta por representantes partidários indicados pelo Intendente, que passou a ser o órgão deliberativo da DP. Isto enfraqueceu ainda mais a idéia de aprofundar a democracia por meio da co-gestão entre cidadãos comuns e instituições governamentais e, conseqüentemente, refletir neste modelo de gestão participativa os valores e ideais apresentados pelas correntes deliberativa e participativa da teoria democrática. Formaram-se duas instâncias representativas, uma representando os cidadãos comuns e outra os membros partidários.

Mesmo que o processo de decisão seja fundamentado no diálogo, a criação de instâncias representativas faz com que a DP não seja considerada genuinamente deliberativa, pois um dos requisitos fundamentais para que assim a seja - a universalidade de acesso - deixa de ser observado. Este é um dos motivos que também reduz a possibilidade da DP ser vista como uma instância de democracia participativa, no sentido discutido pelos principais autores participacionistas: Pateman e Macpherson. Para estes autores, é de fundamental importância que os princípios de auto-gestão sejam observados, que os indivíduos realmente deliberem e executem as suas decisões. Não deve haver nenhuma instância de mediação.

*Quão efetivamente são traduzidas em ação concreta as decisões tomadas através do processo em questão?* Um aspecto importante a ser ressaltado é que por meio das instituições da DP não há transferência de poder de decisão concreto para os cidadãos comuns. Na primeira fase, quando o desenho estava mais próximo de ser considerado um processo deliberativo genuíno, o fato da natureza das decisões da assembléia ser consultiva já era um grande limitante. Após a institucionalização, esta natureza das discussões não foi alterada e os cidadãos comuns viram-se ainda mais distantes de ter poder decisório. Nestor Guacidalupe argumenta que “os moradores queriam avançar mais rápido que as estruturas da descentralização permitiam. Queriam mais possibilidade de decisão por parte dos moradores” (Nestor Guacidalupe, entrevista concedida em 16 de março de 2006). No entanto, o processo segue um ritmo lento, e não há indícios de que os cidadãos terão a palavra final em termos de decisão, sem que existam prerrogativas por parte da Intendência para não realizar o que foi deliberado. Já no que se refere ao poder de tomada de decisão dos conselhos, que substituíram as Assembléias Deliberativas, Graciela Plá afirma que havia uma

*falta de escuta ao que dizia o conselho, não se escutava o que o conselho dizia. É uma participação quase que formal, uma participação para cumprir as normas. Por exemplo, se propõe algo na zona e te dão dois meses para fazer. Não dá tempo! E eles fazem a mesma consulta cinco vezes para a mesma população, que acaba se perguntando o que ela está fazendo ali... A Intendência teria que vir com mais fluidez e a população estar mais “receptiva”. Digamos, a evolução teria de ser isto. O Plano Estratégico, o Orçamento Participativo, o que se fez e o que a*

*zona considera necessário. Isto não vinha com tanta fluidez (Graciela Plá, entrevista concedida em 13 de março de 2006).*

Mesmo as decisões tomadas pela Junta Local, que é vista como um órgão deliberativo, não são finais. A Intendência tem a prerrogativa de adotar ou não o que foi decidido nesta instância. A inexistência de real transferência de poder é algo generalizado. E isto acontece mesmo na atual gestão, que tem por objetivo retomar o protagonismo da participação e do órgão social do desenho, por meio da implementação do Orçamento Participativo Zonal. Sobre este ponto, o já citado depoimento de Pablo Gorriti é muito importante, pois ele descreve com entusiasmo o processo de consulta e discussão com a população sobre as prioridades no Plano Quinquenal e no Orçamento Participativo, mas afirma que depois a Intendência *“fará ou não fará, este é outro problema”* (Pablo Gorriti, entrevista concedida em 13 de março de 2006). Pelo exposto, percebe-se que não há nenhuma garantia de que as decisões dos indivíduos serão traduzidas em ação concreta. O que responde à segunda questão de Fung e Wright e que também limita a promoção dos valores descritos pelos participacionistas.

Pateman, uma das representantes da vertente participacionista, fala em três níveis de participação – a pseudoparticipação, a participação parcial e a participação plena – já descritas no primeiro capítulo. Segundo esta autora, a participação plena, que ocorre quando há poder de decisão final, é o único destes níveis capaz de gerar os efeitos educativos destacados pelos representantes da vertente participacionista da teoria democrática. Mas, pelo exposto nos parágrafos anteriores, não é o que se verifica em Montevideu. Pela estrutura da DP é possível falar em participação parcial, pois os cidadãos exercem certa influência, mas não têm a palavra final. E, segundo Graciela Plá, é um grupo muito reduzido que está imerso na DP. Assim, não está claro que a DP constitui-se enquanto uma escola para a democracia, nos sentidos discutidos pelos participacionistas. Quando perguntados se o processo participativo por meio da DP ajuda na geração de aprendizagem política, e em que sentido, Odorico Velásquez, conselheiro do Centro Comunal Zonal nº 17 – localizado em uma região caracterizada pela existência de muitos assentamentos e por ser uma zona muito participativa -, afirma que, na verdade, *“o processo alimenta o vício cívico de opinar impunemente”*, de emitir opiniões sem refletir antes. E isto ocorre em uma sociedade que tem um bom nível educacional, cultural e de compreensão e envolvimento na política (Odorico Velásquez, entrevista concedida por e-mail em 3 de janeiro de 2006). Já Carlos Marcelo Rossal, antropólogo uruguaio, respondendo à mesma questão, diz que

*Como são pessoas de idade as que mais participam, pode-se dizer que, mais que aprender, elas transferem suas próprias práticas políticas e sociais (aprendidas nos sindicatos, partidos políticos ou em alguma das organizações de vizinhança) e que as instituições da DP não cativam os mais jovens, que pouco participam. (Carlos Marcelo Rossal, antropólogo, entrevista concedida por e-mail em 13 de dezembro de 2005).*

Este depoimento nos leva a outro aspecto relevante sobre as pessoas que participam ativamente na DP. Graciela Plá e Pablo Gorriti destacam o fato de não estar havendo renovação entre os participantes e que as pessoas mais preparadas, mais engajadas na participação já não estão mais envolvidas no processo, ou foram absorvidas por outras formas de militância. Gorriti afirma que as pessoas que estão envolvidas com as instituições da descentralização, que participam, já não são as mesmas que lutaram contra a ditadura, que reconstruíram a democracia, os sindicatos e outras instituições. Este fato faz com que se observe entre alguns conselheiros uma carência de formação cultural, política e até mesmo educacional. Nestor Guacidalupe destaca um fato igualmente relevante neste ponto. Ele diz que com a DP houve uma

*captura de militantes da base social para a sua política e não houve uma preparação de novos militantes sociais. Os militantes foram capturados pelo aparato político. Os bairros estão carentes de pessoas que tenham maior formação. (Nestor Guacidalupe, Psicólogo Social CCZ n° 17. Entrevista concedida em 16 de março de 2006).*

Já Graciela Plá faz uma afirmação que nos faz refletir no mesmo sentido. Quando perguntada sobre a eleição e o perfil dos candidatos a conselheiro, ela argumenta que a proposta do conselho só é atraente para aquelas pessoas que já estão na mecânica da participação, que estão acostumadas com a complexidade e os conflitos intrínsecos ao funcionamento dos Conselhos de Vizinhança. A falta de renovação é um limitante na tentativa de fazer com que o projeto da DP funcione como uma escola de democracia, que tenha efeitos educativos para a população. Pode até ter, pode até contribuir para desmistificar o funcionamento da política, mas não são todos que têm acesso a esta oportunidade (Graciela Plá, entrevista concedida em 13 de março de 2006).

As pessoas que já estão na mecânica da política, às quais Graciela faz referência, são, em sua maioria, militantes de partidos políticos, principalmente da FA. Segundo Graciela, a DP e suas instituições fazem parte de “(...) um processo que é sentido e apropriado por aqueles que são militantes da Frente. São estes que querem cuidar do processo (...)” (Graciela Plá, entrevista concedida em 13 de março de 2006). Alicia Martirena também faz a mesma constatação, pois na zona 9 “os moradores mais comprometidos, os atores sociais mais envolvidos eram militantes políticos no conselho de vizinhança” (Alicia Martirena, entrevista concedida em 16 de março de 2006).

Pelo exposto, destacam-se dois fatos importantes. O primeiro está relacionado com a afirmação de que os mais envolvidos e que mais acreditam na DP são militantes da FA. Este fato também foi constatado por Alicia Veneziano, por meio de outros indicadores. Esta pesquisadora

observou que as zonas mais participativas são aquelas que também possuem maior proporção de eleitores da FA (Veneziano, 2004). Esta constatação não leva à conclusão de que nas outras zonas as pessoas não vejam e sintam os efeitos positivos da descentralização. Mas as pessoas a percebem de forma diferente: umas apostam mais na questão da descentralização e da participação (como estas onde há maior participação nas votações) e outras apostam mais na questão da desconcentração de serviços. E a maior parte da população de Montevideu vê mais a desconcentração do que a descentralização, segundo Graciela Plá. Esta assistente social destaca que a grande maioria das pessoas que procura o centro comunal, vai em busca dos cursos que são oferecidos e das oportunidades de trabalho geradas pelos eventos que as comissões do comunal em que trabalha organizam (Graciela Plá, entrevista concedida em 13 de março de 2006).

O segundo fato relevante a ser destacado é que as vagas no Conselho de Vizinhança estão sendo preenchidas por pessoas que militam em partidos políticos. Os conselheiros que conheci durante a pesquisa de campo eram todos filiados a algum partido político. Isto mostra que a maior parte dos que têm disponibilidade para participar no âmbito das instituições da DP são também pessoas que se mostram aptas a participar por meio de outros canais. Muitos membros da Junta Local, da qual só podem fazer parte pessoas filiadas a partidos, já foram conselheiros. Esta constatação pode nos levar a questionar se a participação nas instâncias da DP não está sendo uma via utilizada pelos indivíduos para fazer carreira política, o que está longe de ser o efeito educativo e de “escola para a democracia”, no sentido descrito pelos teóricos participacionistas e na expressão de Fung e Wright. Além disto, há uma questão levantada e já mencionada no capítulo 3, na descrição da nova sistemática do OP zonal, que mostra outra limitação dos conselheiros serem membros de partidos políticos. Mencionou-se que o novo OP pretende resgatar o protagonismo do Conselho de Vizinhança, de forma que este tenha – no âmbito das instituições que compõe a DP – a palavra final sobre os projetos que serão realizados com a verba zonal, sem interferência da Junta Local. No entanto, por haver membros do conselho que são filiados a partidos, Pablo Gorriti alertou para o fato de que pode haver uma interferência indireta dos membros da Junta Local na decisão sobre os projetos a serem levados a cabo, interferência esta que ocorreria no âmbito das reuniões de partido (Pablo Gorriti, entrevista concedida em 13 de março de 2006). Ou seja, pode haver um acordo partidário para aprovar um ou outro projeto.

Vale mencionar também que há na DP um esforço de capacitar os conselheiros, mas esta capacitação está voltada apenas para a mecânica do processo. Neste sentido, são realizados cursos ministrados pelas Assistentes Sociais dos CCZs para facilitar a atuação dos conselheiros. Nestes cursos, trabalham-se as normas, a engenharia institucional da Descentralização Participativa, o processo de elaboração do Plaidez, do Plano Quinquenal e do Orçamento Participativo Zonal (Graciela Plá, entrevista concedida por e-mail em 7 de janeiro de 2006)). É no âmbito destes cursos que há intercâmbio de experiências entre pessoas que já atuaram como conselheiros e os que estão atuando pela primeira vez. Mas, como ressalta Graciela Plá, são poucas as pessoas que participam destes cursos, prevalecendo uma parcela significativa de

conselheiros desinformados (Graciela Plá, entrevista concedida por e-mail, em 7 de janeiro de 2006).

*Os resultados concretos de todo processo constituem uma melhoria significativa comparativamente aos arranjos institucionais anteriores?* A quinta e última pergunta de Fung e Wright nos remete a uma avaliação geral da DP, como mecanismo de inovação das práticas políticas montevideanas. Entre os entrevistados, há unanimidade em considerar a institucionalização da DP um grande avanço em Montevidéu. Alguns acreditam que contribuiu de forma definitiva para o aprofundamento da democracia uruguaia, e outros acham que é um canal de interlocução fundamental, mas que o sucesso na democratização deve ser relativizado.

De acordo com Walter Cortazzo e Pablo Gorriti – ambos da Intendência Municipal de Montevidéu - a DP definitivamente contribuiu para o aprofundamento da democracia. Estes entrevistados acreditam que as estruturas da DP mudaram radicalmente a relação entre Estado e sociedade civil. De acordo com Gorriti, a DP é um mecanismo que promove aprofundamento da democracia porque

*(...) hoje em dia a gestão está controlada por muitas pessoas que antes estavam de fora. Hoje o governo não governa sozinho (...) e mudaram-se os vínculos clientelistas. Existe um vínculo igualitário, que também é um elemento de democratização da sociedade. Também melhora a eficiência da gestão. Melhora a eficiência porque escuta melhor as pessoas (...)* (Pablo Gorriti, entrevista concedida em 13 de março de 2006).

Gorriti argumenta ainda que com a DP o processo político “*é mais democrático, é mais cristalino, pode ser mais eficaz e mais eficiente, sem nenhuma dúvida*” (Pablo Gorriti, entrevista concedida em 13 de março de 2006). Para Cortazzo, o processo é ainda mais profundo, já que fala em mudança “*(...) não só no modelo de governo, mas tem um elemento, um espírito de mudança cultural onde aprendemos a ser cidadãos responsáveis pela cidade (...)*” (Walter Cortazzo, entrevista concedida em 15 de março de 2006). Um dos principais elementos que estão envolvidos nesta mudança cultural destacada por Cortazzo é na tradição centralista da política uruguaia. Ele acredita que com a descentralização, as pessoas não acreditam que seus problemas podem ser resolvidos apenas nas instituições centrais (Walter Cortazzo, entrevista concedida em 15 de março de 2006).

Nestor Guacidalupe também acredita que a DP contribuiu, sim, para a democratização da sociedade uruguaia. Ele afirma que “*antes da descentralização, as formas de participação não permitiam que os moradores organizados tivessem acesso aos recursos técnicos*”, recursos estes que facilitariam a atuação das organizações sociais (Nestor Guacidalupe, entrevista concedida em 16 de março de 2006). Neste ponto, a idéia da descentralização em si já seria um grande avanço. A idéia de querer transmitir que o aprofundamento da democracia se conquista com a participação cidadã e transferência de poder às pessoas. No entanto, Guacidalupe relativiza estes efeitos ao

afirmar que existe uma distância entre o discurso e a prática (Nestor Guacidalupe, entrevista concedida em 16 de março de 2006).

A distância entre o discurso e a prática e também a utilização parcial das potencialidades da DP é reconhecida por outros entrevistados. Para Carlos Rossal, quando perguntado se a DP promove valores como a discussão, deliberação e participação política, afirma que “*no discurso, está claro que a descentralização promove estes “valores”, mas são valores sem a prática. Às vezes um discurso que se contradiz com a prática pode contribuir para a descrença nestes valores. E isto ocorre em alguns CCZs e em outros não*” (Carlos Marcelo Rossal, entrevista concedida por e-mail em 13 de dezembro de 2005). Mas mesmo com esta distância, houve uma importante mudança. Isto porque, ainda segundo Rossal,

*antes dos CCZs não havia nada na prática. E este é o grande avanço que os CCZs representaram em seu momento (1990). As comissões de bairro de antes eram instituições privadas com reconhecimento variável por parte do Estado. Tanto que as pessoas continuam apoiando o esforço estatal de revolucionar o espaço público.. Agora, participar do movimento já é outra coisa... (Carlos Marcelo Rossal, entrevista concedida por e-mail em 13 de dezembro de 2005).*

De acordo com Graciela Plá, as estruturas anteriores a 1990 foram significativamente alteradas e foram estabelecidos os canais para a distribuição do poder político em Montevídeu (Graciela Plá, entrevista concedida por e-mail em 7 de janeiro de 2006). Mas, devido ao que já foi exposto, a utilização destes espaços é limitada. Para esta assistente social, o ponto forte da DP é a sua existência. Mesmo não atraindo parcela significativa da população montevidense e tendo as limitações quanto à transferência de poder, sua existência – em comparação com as instituições anteriores - é muito positiva (Graciela Plá, entrevista concedida por e-mail em 7 de janeiro de 2005).

O fato de aproximar as pessoas de instâncias e serviços oferecidos pela Intendência é um avanço significativo e este fato, em si, faz com que existam resultados práticos que alterem o que existia antes. É o que afirma Gorriti. Para ele, só o fato das pessoas não precisarem ir ao prédio da Intendência para colocar suas demandas é um grande passo (Pablo Gorriti, entrevista concedida em 13 de março de 2006). Alicia Martirena, por seu turno, destaca que a descentralização tem um problema de credibilidade muito importante, as pessoas não apostam mais na descentralização enquanto canal para participação efetiva. No entanto, esta assistente social menciona que “*as zonas empobrecidas recorrem muito ao centro comunal. Há muitos problemas na zona e as pessoas recorrem ao centro comunal. Há grande fluência de pessoas. A zona é muito grande e tem muitos assentamentos, muitos problemas (...)*” (Alicia Martirena, entrevista concedida em 16 de março de 2006). Ou seja, há uma demanda muito grande por serviços e o primeiro lugar procurado pelas pessoas são os CCZs, que tem capacidade para resolver algumas das demandas. Ou seja, é o projeto da descentralização funcionando mais como mecanismo para desconcentração de

serviços.

No sentido destacado acima, a DP promove efeitos mais desejáveis do que os arranjos anteriores. No entanto, o limite é avaliar a DP como um mecanismo que promove os valores destacados pela democracia deliberativa e também pela democracia participativa, no sentido discutido pelos teóricos revisados neste trabalho. Considerando os valores democráticos, pode-se afirmar que a DP contribui mais para reproduzir práticas da democracia liberal do que para transformar de forma significativa a participação dos cidadãos. Como exemplo, podemos citar que o principal mecanismo de participação dos montevideanos via DP é uma participação eleitoral. E que os indivíduos votam para escolher os conselheiros, que serão seus representantes. Como mencionado no capítulo 3, Veneziano confirma que a o tipo de democracia promovida pela DP está mais próxima de uma democracia representativa, mas que o tipo de representação é diferenciado, pois os representantes não seriam, necessariamente, pertencentes a partidos políticos. Que é um tipo de representação com base social (Veneziano, 2004). Segundo Cortazzo, no Uruguai há uma cultura de representação muito forte, *“na escola, no futebol... em diferentes lugares dá-se a representação porque é parte da cultura e da idiosincrasia do Uruguai”* (Walter Cortazzo, entrevista concedida em 15 de março de 2006).

O mesmo acaba ocorrendo também no caso do OP. Durante as assembleias são realizadas prestações de contas, apresentação e hierarquização de prioridades temáticas e regionais e as eleições para delegados e membros do COP – os representantes da população no âmbito do OP e aqueles que têm a centralidade no desenho. Ou seja, as assembleias, que são o canal aberto e universal de participação, têm como principal propósito eleger aqueles que serão mais ativos no OP. A abertura para prestação de contas e para aproximação do processo de tomada de decisão é muito importante no que se refere à mudança na relação entre Estado e sociedade. Mas, assim como na DP, não é possível falar que o OP possa ser considerado uma instância de democracia participativa e/ou deliberativa, de acordo com os pressupostos teóricos. Estão ausentes, como já destacadas, a real transferência de poder e a participação direta, já que existem instâncias representativas.

Com o exposto até aqui, podemos afirmar que existem obstáculos muito difíceis de serem transpostos para a construção e implementação de experiências participativas que reflitam de forma clara e verdadeira os valores das correntes da teoria democrática que se apresentam como alternativas à concepção liberal – o que, vale lembrar sempre, não quer dizer que estas experiências não representem avanços significativos. A democracia participativa – tal com descrita por Pateman e Macpherson, surgiu como alternativa, mas logo foi abandonada: exigia ampla transformação cultural e das relações de produção para ser implementada. O modelo proposto pelos participacionistas exige, como já mencionado, a construção de instâncias participativas auto-gestionadas, onde haja real transferência de poder e vigência de igualdade substantiva.

O dos democratas deliberativos também, a diferença é que estes centram o seu modelo nos aspectos discursivos. Processos *genuinamente* deliberativos de tomada de decisão são muito



difíceis, senão impossíveis, de serem verificados na realidade – mantidas as atuais características da sociedade contemporânea, especialmente a estrutura de desigualdades econômicas e sociais. Como mencionado no primeiro capítulo, o ideal deliberativo inicialmente esboçado por Habermas atingiu tal nível de abstração que se descolou de qualquer possibilidade de ser institucionalizado. Este ideal exige que as decisões sejam tomadas após um processo de argumentação racional entre indivíduos reunidos em um espaço público. O acesso a este espaço deve ser livre e nele deve prevalecer a igualdade. No entanto, as condições ideais de deliberação, neste caso, acabam não levando em consideração os obstáculos do mundo real. Obstáculos estes relacionados com a impossibilidade prática de envolver todos os interessados em uma discussão em uma sociedade extensa, já que o ideal habermasiano simplesmente ignora a necessidade de representação (Miguel, 2002: 124). Além deste obstáculo espacial, o ideal deliberativo habermasiano ainda apresenta o limite temporal: decisões consensuais engessam o processo.

No entanto, numa tentativa de operacionalizar a noção de processo decisório genuinamente deliberativo, autores como Cohen e os próprios Fung e Wright incorporam o ideal deliberativo como fonte inspiradora para a construção e funcionamento das instituições democráticas. Estas instituições, então, devem adotar regras para que suas decisões sejam tomadas por meio da discussão pública e racional entre iguais. Além disto, não devem existir entraves à participação, ou seja, o processo deve ser aberto e universal. Mas as instituições deliberativas seriam criadas sem que fosse realizada nenhuma discussão nem alteração da estrutura social e de produção vigentes, o que é um dos principais limites da corrente deliberativa atualmente.

Como ressaltam diversos autores, por exemplo Young e Miguel e os próprios participacionistas, para que seja possível existir igualdade *substantiva* entre os indivíduos, é preciso alterar a estrutura de produção e propriedade própria da sociedade capitalista. Sem isto, as desigualdades sócio-econômicas sempre contaminarão o funcionamento das instituições democráticas, de forma que os mais privilegiados terão mais facilidade para influenciar no processo decisório que os menos privilegiados. E sempre terão acesso às decisões mais importantes. E isto independe do desenho das experiências participativas. No caso das experiências de participação popular descritas nesta dissertação, havia preocupação dos seus formuladores de colocar como ator central os cidadãos menos favorecidos. Mas o escopo das políticas posto em discussão é reduzido e não chega a ameaçar o poder estabelecido. Contribui para reduzir o clientelismo e o patrimonialismo, para tornar o processo de tomada de discussão mais transparente, mas não reduz o poder da elite, transferindo parte dele para os cidadãos comuns. Assim, mesmo se o OP e a DP estivessem plenamente de acordo com os princípios da democracia deliberativa esboçados por Fung e Wright, e fossem *processos genuinamente deliberativos*, os obstáculos para que se configurem enquanto alternativa real ao modelo democrático liberal seriam grandes. Como afirma Miguel,

*o modelo deliberativo incorpora avanços significativos em relação à visão schumpeteriana de democracia, em especial pela atenção expressa aos aspectos comunicativos da interação política e reconhecimento do problema decisivo da formação de preferências. Mas esbarra nos mesmos problemas da democracia liberal pela dificuldade de articular igualdade política com desigualdade econômica. (Miguel, 2002: 128).*

Para Young, em artigo no qual compara as lógicas de ação dos democratas deliberativos e dos ativistas políticos, afirma que vivemos em um ambiente de desigualdades estruturais que contaminam a deliberação e fazem com que esta perpetue a desigualdade (Young, 2001: 677). Segundo esta autora, os proponentes da deliberação como modo de ação política defendem a existência de processos e ações para implementar procedimentos deliberativos nas democracias existentes, mesmo com todos os seus conflitos, desacordos e desigualdades econômica, social e política. Desta forma, tendem a conferir legitimidade às instituições existentes, não discutindo as questões que têm verdadeira relevância no processo de aprofundamento da democracia (Young, 2001: 675). Ainda para Young,

*se o democrata deliberativo tenta inserir práticas de deliberação nas discussões de políticas públicas existentes, é forçado a aceitar o conjunto de alternativas que a estrutura permite. O atual estado de coisas torna quase impossível para os estruturalmente em desvantagem proporem soluções para problemas sociais que mudariam as posições estruturais na qual se encontram. (Young, 2001: 684).*

O fato de ter que se adequar à estrutura existente é o que verificamos tanto no OP quanto na DP. Na DP, os atores reclamam do tipo de inserção que possuem, da lentidão do processo e do fato de não poderem influir de forma mais decisiva no processo decisório. Mas muitas destas limitações do desenho foram impostas pela estrutura existente. Mesmo a reformulação do desenho foi realizada tendo em vista a ação dos tradicionais detentores do poder no Uruguai. No caso do OP, a discussão de apenas uma pequena parcela do orçamento é um indício desta acomodação à estrutura existente. E há o risco de cair no que Martirena chama de “participação disciplinada” (Alicia Martirena, entrevista concedida em 16 de março de 2006). Participação disciplinada é aquela onde o indivíduo não tem autonomia de ação, as regras e opções para participação restringem às alternativas oferecidas. Young chega a afirmar que a maneira mais eficaz de examinar as estruturas sociais e econômicas é por meio da ação de ativistas, caracterizada pela realização de protestos, piquetes e barricadas, por exemplo (Young, 2001). Não é um tipo de ação necessariamente construtiva, mas é a forma mais eficaz de forçar a tomada de decisões no sentido de alterar as estruturas de desigualdade já naturalizadas na sociedade, além de ser autônoma. Uma forma construtiva de agir e que é capaz de melhorar a qualidade de vida da população e possivelmente a aprofundar a democracia é investir em outras formas de participação autônoma.

Por exemplo, Martirena, quando perguntada sobre a DP como mecanismo de aprofundamento da democracia e sobre a melhor forma de aumentar o protagonismo da população, fala que

*uma opinião compartilhada pelos agentes sociais é que se deve prestar atenção nas iniciativas dos moradores. Estes se organizam. Iniciativas espontâneas das organizações que eles sabem que existem na zona. Não as que surgem na instância de comissões da Intendência. Organização e participação social espontânea, autônoma, descontaminada e se organizar em torno de políticas de caráter nacional. Deve-se dar aporte às organizações autônomas, que podem articular recursos nas zonas pobres. A aposta para melhorar projeto de aprofundamento democrático de participação política deveria apontar para este tipo de iniciativa (Alicia Martirena, entrevista concedida em 16 de março de 2006).*

Assim, deve-se reter desta discussão que as experiências abordadas nesta dissertação – a DP e o OP – não se enquadram completamente nos modelos teóricos dos participacionistas e dos deliberativos. E que, mantidas a atual estrutura de desigualdades econômica e social, é difícil que algum outro modelo de participação popular reflita os valores democráticos presentes nessas correntes. O que não quer dizer que se deve eliminar ou reduzir a importância destas instituições participativas. Em vez disso, a análise de experiências de gestão participativa como o OP e a DP - onde a estrutura de participação é piramidal e onde há elementos de representação, tendo participação direta muito limitada – abre um novo campo de pesquisa. Até o momento, estas experiências foram vistas e estudadas enquanto mecanismos de democracia participativa, como exemplos de esferas públicas, inovações democráticas, dentre outros. No entanto, é interessante inserir este tipo de experiência participativa no campo de estudos sobre representação política. Ao reconhecer que possuem uma estrutura piramidal e que promovem um novo tipo de representação, partir-se-ia de uma concepção ampliada de política e de representação e seria interessante estudar os mecanismos de prestação de contas e a atuação destes conselheiros, no sentido ressaltado por Miguel (Miguel, 2003).

## CONCLUSÃO

Retomando a questão central apresentada na introdução desta dissertação, tem-se que nem o Orçamento Participativo, nem a Descentralização Participativa são bem sucedidos na promoção dos valores democráticos defendidos pelas correntes contra-hegemônicas de democracia discutidas nesta pesquisa. As experiências porto-alegrense e montevideana de participação popular representam um avanço não desprezível no combate às práticas políticas tradicionais e seus vícios no Brasil e no Uruguai, mas não se configuram enquanto instâncias de democracia participativa e/ou de democracia deliberativa tal como discutidas pelos autores que se enquadram nessas correntes da teoria democrática contemporânea.

Como discutido no capítulo 1 e retomado no capítulo 4, os teóricos da democracia participativa destacam alguns efeitos positivos da participação dos cidadãos comuns na política, como, por exemplo, o educativo. Mas, para isto, é preciso que sejam criadas instâncias de auto-gestão em várias áreas relacionadas com a vida cotidiana dos indivíduos. Neste sentido, é indispensável que haja real transferência de poder decisório final, ampliação do envolvimento político dos cidadãos, maior capacidade de interlocução com os representantes e maior igualdade política, não apenas em sentido formal, mas uma igualdade substantiva. Já a democracia deliberativa – definida como um processo decisório caracterizado pela discussão pública e racional entre os cidadãos livres e iguais - exige a observância dos mesmos mecanismos descritos pela democracia participativa centrando-se no aspecto discursivo do processo de tomada de decisão.

As experiências de gestão participativa abordadas nesta dissertação falham na promoção destes valores por aspectos relacionados com a configuração dos seus desenhos e também pelos obstáculos impostos pela atual estrutura produtiva da sociedade contemporânea à vigência desses valores. Como vimos no capítulo 2, a maior parte da literatura produzida sobre o OP, que foi tomado como base para o estudo da Descentralização Participativa, argumenta que esse modelo de participação popular: contribui para o aprofundamento da democracia; é uma instância de democracia deliberativa; de democracia participativa; é um mecanismo eficaz de redistribuição de poder, onde há compartilhamento de poder e a população de fato influenciar as decisões; gera empoderamento da população mais vulnerável; e é uma instância de democracia direta. No entanto, os alcances do OP são muito mais restritos do que foi ressaltado por essa literatura e uma das contribuições desta dissertação foi chamar a atenção para este fato.

Mesmo não tendo sido realizada pesquisa de campo em Porto Alegre, a revisão da literatura e a análise do desenho do OP são suficientes para que se destaque o fato de que o OP não é nem uma instância de democracia direta, nem participativa, nem genuinamente deliberativa. É um mecanismo participativo que não promove participação em sentido forte: como a participação plena descrita por Pateman. Ao contrário, produz uma participação que não é qualitativamente

diferente da participação pregada pelos liberais (a eleitoral), como ressalta Miguel (Miguel, 2003). O OP falha em um dos seus principais objetivos: o de aprofundar a democracia por meio da participação cidadã. Isto porque as instituições do OP atraem uma quantidade muito pequena de pessoas, comparando-se com a população total de Porto Alegre. E isto quando são contabilizadas as pessoas que participam das assembléias, onde ocorre a hierarquização de prioridades e a eleição de conselheiros e delegados. No que se refere estritamente ao seu desenho, é a existência de órgãos de representação – como o COP e o Fórum de Delegados -, desprovidos de poder de tomada de decisão final, o principal elemento que elimina a possibilidade do OP promover de fato os valores característicos da democracia participativa e revela sua estrutura piramidal de decisão.

O caso da DP é muito semelhante. É um instrumento que foi pensado para atrair os cidadãos para as esferas de decisão e, conseqüentemente, aprofundar a democracia. No entanto, pela forma que foi institucionalizada, promove uma participação ainda mais parecida com a liberal do que a do OP, uma vez que são realizadas eleições para o preenchimento das vagas para os Conselhos de Vizinhança e há reconhecimento explícito do caráter representativo da participação. E, mesmo sendo um tipo de participação menos dispendiosa do que freqüentar assembléias, as pessoas que votam nas eleições para conselheiros representam uma parcela muito pequena dos habilitados para votar em Montevideu. Outro forte limitante é a figura da Junta Local, cujos membros são indicados pelo Intendente e ainda devem pertencer a algum partido político. A existência destes filtros à participação direta e autônoma, assim como discutido no caso do OP, faz com que a DP também não promova os valores da democracia participativa. Além dos filtros, não há transferência efetiva de poder decisório final, não é atraente para a participação popular e não chega a promover maior igualdade entre os cidadãos, tal como ocorre no OP. É importante ressaltar que a DP também representa um avanço significativo com relação às práticas políticas tradicionais, mas sua institucionalização foi fortemente influenciada pelos partidos tradicionais que entenderam que sua habitual parcela de poder seria ameaçada com a criação deste experimento participativo. Como mencionado no capítulo 2, a criação da Junta Local – com o seu protagonismo no desenho e a composição por membros partidários – e a configuração do Conselho de Vizinhança -com as eleições para preenchimento de cargos - surgiram após a intervenção dos partidos Blanco e Colorado.

Assim, no que se refere ao desenho institucional, os fatores que impedem o OP e a DP de promoverem os valores democráticos enunciados pela democracia participativa são muito similares. Há, nos dois experimentos, esferas de deliberação pública, mas não é possível afirmar que sejam esferas de deliberação genuinamente democráticas. E isto por aspectos que fogem ao desenho de qualquer instância de participação social, não só aos do OP e da DP. São aspectos relacionados com o interesse das pessoas em participar e, principalmente, com o fato das desigualdades próprias das esferas de produção, e mesmo desigualdades em termos de personalidade e habilidades cognitivas, refletirem-se nas esferas de discussão criadas. Estes são

obstáculos que revelam a fragilidade da relação entre democracia e capitalismo, não explorada de forma mais aprofundada nesta dissertação.

Schumpeter e seus seguidores trabalham com uma concepção de democracia que adaptou o que se entendia por democracia até então à estrutura de desigualdades existentes na sociedade capitalista. Os participacionistas deixam claro que os valores defendidos por eles só se realizam se não houver desigualdades sócio-econômicas, ou seja, só é possível participação plena se existir igualdade substantiva. A deliberação genuinamente democrática também tem como pré-requisito básico a existência de igualdade substantiva, mesmo que alguns dos seus proponentes tenham abandonado esta exigência e estejam se adaptando aos arranjos existentes, o que limita e muito as suas proposta. Mas o fato é que, enquanto não forem verdadeiramente questionadas e repensadas as atuais estruturas da nossa sociedade, dificilmente será possível falar em instituições que reflitam os valores democráticos das correntes contra-hegemônicas de democracia, tal como descritos na teoria política contemporânea.

Por ora, o que é possível ser feito em estudos futuros é alterar o foco de análise das experiências de gestão participativa discutidas nesta dissertação. Reconhecendo-se sua estrutura piramidal e a existência de instâncias representativas em seus desenhos, em vez de estudar os valores democráticos promovidos por elas, uma importante contribuição será focar a análise na forma como se dá a representação política nestes experimentos participativos e a qualidade desta representação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. *Inventing Local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: L Rienner, 2000.

AGUIRRE, Rosario e IENS, Inês. “Los dilemas de la participación: la perspectiva de los actores barriales”. In *Participation ciudadana y relaciones de Gobierno*, organizado pelos Centro Interdisciplinar de Estudios del desarrollo del Uruguay (CIEDUR), Centro de Investigaciones e Estudios del Uruguay (CIESU) e Instituto de Ciencia Política da Universidad de la República Oriental del Uruguay. Montevidéo: Ed. Trilce, 1992. págs. 31 a 46.

AVRITZER, Leonardo. “O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”. In *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. Navarro, Zander e Avritzer, Leonardo (orgs). São paulo: Ed Cortez., 2003.

\_\_\_\_\_. “Modelos de deliberação democrática: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil”. In *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Santos, Boaventura de Souza (org). Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

BAIERLE, Sérgio Gregório. “A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre”. In Alvarez, Sonia E., Dagnino, Evelina e Escobar, Arturo (orgs). *Cultura e política nos movimentos sociais latino americanos*. Belo Horizonte: Ed. Da UFMG, 2000.

BAIOCCHI, Gianpaolo. “Participation, activism and politics: the Porto Alegre experiment”. In Fung, Archon and Wright, Erik Olin (orgs) *Deepening democracy: institucional innovations in Empowered Participatory Governance*. Londres, Nova York: Ed. Verso, 2003.

BAQUERO, Marcello, SCHNEIDER, Aaron, LINHARES, Bianca, ALVES, Douglas Santos e PEREIRA, Thiago Ingrassia. “Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre”. *Opinião Pública*. Campinas, Vol. XI, nº 1, março, 2005. pp. 94-127.

COHEN, Joshua. “Deliberation and Democratic Legitimacy”, in BOHMAN e W. Rehg (eds), *Deliberative democracy: seáis on Reason and Politics*. Cambridge (Mass. ): The MIT Press, 1997.

DAHL, Robert. A preface to democratic theory. Chicago: University of Chicago Press, 1956.

DESTÉFFANIS, Yamhidlla Bica. *Participación ciudadana en el proceso de Descentralización: logros y limitaciones*. Monografía de final de curso. Universidad de la República Oriental del Uruguay, Faculdade de Ciencia Política. 2002.

FEDOZZI, Luciano. "Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual". In Fischer, Nilton Bueno e Moll, Jaqueline (orgs). *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis: Ed Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo editorial, 3ª ed., 2001.

FRASER, Nancy. *Justice Interruptus: critical reflections on the "postsocialist" condition*. New York & London: Ed. Routledge, 1996.

FUNG, Archon e WRIGHT, Erik. "Receitas para esferas públicas e desenhos institucionais e suas conseqüências". In SCHATTAN, Vera e NOBRE Marcos *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

\_\_\_\_\_. "Experimentos em democracia deliberativa". *Revista Sociologias*. Porto Alegre, ano 1, nº 2. Julho/Dezembro, 1999. Págs 100-143.

GILLESPIE, Charles. "A transição do regime militar-tecnocrático colegiado do Uruguai". In O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Phillippe C. e WHITEHEAD, Laurence (eds). *Transições do regime autoritário: América Latina*. Trad. Adail U. Sobral e Ronaldo Lazarte. São Paulo: Vértice, 1988.

GOLDFRANK, Benjamin. "The fragile flower of local democracy: a case study of decentralization/participation in Montevideo". *Politics and Society*, vol 30, nº 1. Março de 2002(a). págs. 51-83.

\_\_\_\_\_. *Urban experiments in citizen deepening participation: Brazil, Uruguay e Venezuela*. Tese de Doutorado apresentada a University of Califórnia, Berkeley. 2002(b).

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. "Capital Social, ação coletiva e Orçamento Participativo". In BAQUERO, Marcello (org). *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura, política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre/Brasília: Ed. Universidade/UFRGS/Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), 2001.

GONZALÉZ GUYER, Mariana. *Sencillamente vecinos? Las Comisiones Vecinales de Montevideo: impactos del Gobierno Municipal sobre formas tradicionales de asociación*. Dissertação de



Mestrado apresentada no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1995.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. "Democracia, Participação e Deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática". In *Civitas*. Porto Alegre, v. 4, 2004. p. 257-283.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HARNECKER, Marta. *Fazendo caminho ao caminhar: experiências de partidos de esquerda em governos locais do Brasil, Uruguai e Venezuela*. Ed. Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_ "Un pueblo que se constituye en gobierno". Segunda parte do livro *Forjando la esperanza*". Santiago, Chile: Lom Editores, 1995.

HELD, David. *Models of democracy*. 2ª edição. Stanford: Stanford University Press, 1996.

HIRSCHMAN, Albert O. *De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na vida pública*. Trad. Marcelo M. Levy. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

HUNTINGTON, Samuel P. "The United States". Em CROZIER, Michel, HUNTINGTON Samuel P. e WATANUKI, Joji – *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press, 1975.

LAZARSFELD, Paul Felix; BERELSON, Bernard; GAUDET, Hazel. *The People's choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign*. 3. Ed. New York: Columbia Univ Press, 1968.

LINZ, Juan e STEPAN, Alfred. *A transição e a consolidação da democracia - a experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Possibilidade e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentado ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP. Campinas, 2002.

MANSBRIDGE, Jane. *Beyond adversary democracy*. US/London: The University of Chicago Press, 1983.

MIDAGLIA, Carmen. "La Descentralización desde la perspectiva del sistema político". In *Participación ciudadana y relaciones de Gobierno*, organizado pelos Centro Interdisciplinar de Estudios del desarrollo del Uruguay (CIEDUR), Centro de Investigaciones e Estudios del Uruguay (CIESU) e Instituto de Ciencia Política da Universidad de la República Oriental del Uruguay. Montevideo: Ed. Trilce, 1992. Págs. 69 a 112.

MIGUEL, Luis Felipe. "Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação". *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 49. São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_ "As duas lógicas da ação comunicativa: democracia e deliberação no debate contemporâneo". *Teoria e sociedade*. Nº 10. Julho/dezembro, 2002. pp. 104-143.

\_\_\_\_\_ "Democracia na periferia: receitas de revitalização democrática à luz da realidade brasileira". *Mediações*, Vol. 8, nº 1. Londrina, 2003, pp. 9-23.

PAOLI, Maria Célia e TELLES, Vera da Silva. "Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo". In ALVAREZ, Sonia E., DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (orgs). *Cultura e política nos movimentos sociais latino americanos*. Belo Horizonte: Ed. Da UFMG, 2000.

ODONNE, Juan A. "The formation of modern Uruguay, 1870-1930". In BETHELL, Leslie (org) *The Cambridge History of Latin America. Vol V, c. 18970-1930*. Cambridge University Press, 1986.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINTO, Henrique Salles. *Evolução e colaboração da esquerda latino americana: uma análise comparativa do Partido dos Trabalhadores (Brasil) e da Frente Ampla (Uruguai)*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2004.

REYNAL, Susana Mallo. *El orden de lo diverso: las nuevas relaciones del gobierno y la oposición en Argentina e Uruguay*. Universidad de la República de Uruguay. Facultad de Ciências Sociales. Paper apresentado na LASA, Miami. 16-18 de março de 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. "Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva". In *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Santos, Boaventura de Souza (org). Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, Joseph A.. *Capitalism, socialism and democracy*. Unwin University Books Londres, 1974.

VENEZIANO, Alicia. *La Descentralización Participativa de la Intendencia Municipal de Montevideo como reforma del Estado orientada a la participación*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ. Rio de Janeiro, 2004.

VIANNA, Sólton Magalhães (coordenador), PIOLA, Sergio Francisco, QUERINO, Ana Carolina e RAMOS, Daniela Peixoto. *Orçamento Criança e Orçamento Participativo: a experiência brasileira*. Unicef. Brasília, 2003. Documento disponível no site: [http://www.orcamentocrianca.org.br/docs/orcamento\\_crianca-orcamento\\_participativo.pdf](http://www.orcamentocrianca.org.br/docs/orcamento_crianca-orcamento_participativo.pdf)

VITALE, Luis. *Contribución a una historia del anarquismo en América Latina*. Santiago: Ed. Instituto de Investigacion de Movimientos Sociales Pedro Vuskovic, 1998.

WRAMPLER, Brian. "Orçamento Participativo: uma explicação para a ampla variação nos resultados". In *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. NAVARRO, Zander e AVRITZER, Leonardo (orgs). São paulo: Ed Cortez, 2003.

YOUNG, Iris Marion. "Activist challenges to deliberative democracy". *Political Theory*. Vol 29(5). Thousands Oaks, 2001, pp 670-690.

**ANEXO 1 – LISTA DE ENTREVISTADOS**

1. Adriana Campanela (Diretora Administrativa do Centro Comunal Zonal nº 5), entrevista realizada em 15 de março de 2006.
2. Alicia Martirena (Assistente Social do Centro Comunal Zonal nº 9), entrevista realizada em 16 de março de 2006.
3. Ana Cardoso (Assistente Social do Centro Comunal Zonal nº 1), entrevista concedida por e-mail em 12 de janeiro de 2006.
4. Carlos Marcelo Rossal (Antropólogo Social, CLACSO), entrevista realizada por e-mail em 13 de dezembro de 2005.
5. Graciela Plá (Assistente Social do Centro Comunal Zonal nº 5), entrevistas realizadas por e-mail em 7 de janeiro de 2006 e pessoalmente em 13 de março de 2006.
6. Nestor Guacidalupe (Psicólogo Social do Centro Comunal Zonal nº 17), entrevista realizada em 16 de março de 2006.
7. Odorico Velásquez (conselheiro do Centro Comunal Zonal nº 17), entrevista realizada por e-mail em 3 de janeiro de 2006.
8. Pablo Gorriti (Funcionário da Unidade de Participação e Coordenação da Intendência Municipal de Montevideú), entrevista realizada em 13 de março de 2006.
9. Walter Cortazzo (Diretor do Departamento de Descentralização, da Intendência Municipal de Montevideú), entrevista realizada em 15 de março de 2006.