

Partidos de massas: experiências do Orçamento Participativo porto-alegrense e a Descentralização Participativa montevidéana

Mass parties: experiences of the Porto Alegre Participatory Budget and Montevideo's Participatory

Alejandro Lezcano Schwarzkopf ¹; Alessandra Alfaro Bastos ²

RESUMO

No final da década 1980, as cidades de Porto Alegre e Montevideú, além de compartilharem ondas de redemocratização institucionais globais, também vivenciavam experiências de aprofundamentos societais da democracia. Em 1989, na capital gaúcha, surgia uma exitosa proposta de democratização da democracia com o Orçamento Participativo (OP); no ano seguinte na capital uruguaia, era proposta a ideia de descentralizar e democratizar o governo local, com a Descentralização Participativa (DP). Em ambas as experiências, um partido de massas ascende pela primeira vez ao governo municipal: a Frente Ampla (FA), em Montevideú, de 1990 até o presente, e o Partido dos Trabalhadores (PT), em Porto Alegre, no período de 1989 a 2004. A partir dessas características surge a seguinte questão: partidos de massa potencializam ou diminuem a participação da sociedade civil (apartidária)? Respondemos essa questão buscando elementos em comum nos dos partidos e nas cidades de Porto Alegre e Montevideú. A análise tem como referências fontes secundárias e fontes primárias (entrevistas realizadas, nas duas cidades, a participantes das instituições participativas).

Palavras-chave: Sociedade civil 1; Partidos políticos 2; Políticas Públicas 3;

ABSTRACT

At the end of the 1980s, the cities of Porto Alegre and Montevideo, in addition to sharing waves of global institutional redemocratization, were also experiencing experiences of societal deepening of democracy. In 1989, in the capital of Rio Grande do Sul, there was a successful proposal for the democratization of democracy with the Participatory Budget (PB); the following year, in the Uruguayan capital, the idea of decentralizing and democratizing local government was proposed, with Participatory Decentralization (DP). In both experiences, a mass party ascends to the municipal government for the first time: the Frente Ampla (FA), in Montevideo, from 1990 to the present, and the Partido dos Trabalhadores (PT), in Porto Alegre, in the period from 1989 to 2004. Based on these characteristics, the following question arises: do mass parties enhance or reduce the participation of (non-partisan) civil society? We answer this question

¹ Instituição de afiliação, Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: alejandroschwarzkopf@politecnico.ufsm.br

² Instituição de afiliação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: alebastos@ymail.com

by looking for common elements in the parties and in the cities of Porto Alegre and Montevideo. The analysis is based on secondary and primary sources (interviews carried out, in both cities, with participants of the Participatory institutions).

Keywords: Civil society 1; Political parties 2; Public policy 3

INTRODUÇÃO

Na gênese das experiências de democracias participativas montevidéanas e porto-alegrense encontramos vários pontos similares, relacionados às características das cidades³ e a seu contexto político. Nesse sentido, cada uma das experiências foi liderada por partidos de esquerda, com fortes origens extraparlamentares, que conquistaram o governo municipal pela primeira vez (SCHWARZKOPF, 2019). O ideal participativo, com raízes na ideia de emancipação popular da esquerda latino-americana da década de 1960, foi promovida por partidos que estavam pouco delimitados nas suas fronteiras com a sociedade civil, isto é, partidos de massa (DUVERGER, 1970).

A frente de esquerda uruguaia caracterizou-se pela natureza dual de sua matriz organizacional, expressa na dupla definição de movimento e de coalizão política. O caráter de movimento propunha a convocação ativa à participação cidadã e militante da base, numa nova força política com projeção nacional (HARNECKER, 1995; MOREIRA, 2000). A atuação do PT na política brasileira, na década de 1980, representou a ascensão de uma organização política diferenciada no cenário político brasileiro, marcada pela ação e fluxos de militantes nas fronteiras da sociedade civil e da sociedade política (MENEGUELLO, 1998; TEIXEIRA, 2013; BEZERRA, 2019), “traduzindo politicamente mudanças profundas na sociedade brasileira, que resultaram em crescente complexidade, inclusive no plano de interesses, valores e identidades” (Domingues, 2013, p. 75).

As análises acadêmicas brasileiras sobre a participação centraram-se, de forma maioritária, em atores sociais, analisados conceitualmente na ideia de uma nova sociedade

³ Populações de aproximadamente 1,5 milhão de habitantes. Montevideu com um índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,880; Porto Alegre com um IDH de 0,805 (IBGE, 2014).

civil. Esta perspectiva teórica foi consolidada na década de 1990. Ela focalizava a emergência de novos atores civis autônomos, portadores de um associativismo cívico que promoveriam uma renovação da democracia (GURZA; LAVALLE, 2003; AVRITZER, 2002). Nessa abordagem, participação e deliberação surgiram como elementos centrais de uma grande renovação da teoria democrática. Essas interpretações foram marcadas pela ideia de uma separação entre uma sociedade civil participativa e uma sociedade política instrumental. Entretanto, a teoria da *nova sociedade civil* colocou num segundo plano a influência dos partidos políticos na participação

O presente artigo explora problemas pouco abordados nessa teoria, isto é, foca nas tênues linhas divisórias existente entre partidos de massa e a sociedade civil. Assim, adotamos a posição defendida por LAVALLE (2011), SILVA (2006), DAGNINO (2006) E ROMÃO (2010): as instituições políticas, de um lado, e os atores da sociedade civil, do outro, interagem e se complementam. Esta mútua construção tem características similares nas cidades estudadas, pois os atores envolvidos estavam inseridos em partidos/movimentos que tinham como um ideal ético/político formas de democracia participativa.

A partir dessas características surge a seguinte questão: partidos de massa potencializam ou diminuem a participação da sociedade civil (apartidária)? Respondemos essa questão buscando elementos em comum nos dos partidos e nas cidades de Porto Alegre e Montevideú. A análise tem como referências fontes secundárias e fontes primárias (entrevistas realizadas, nas duas cidades, a participantes das instituições participativas).

Referencial teórico

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

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

Esses pressupostos geraram uma série de críticas. Um conjunto delas refere-se à visão normativista desta perspectiva. Neste aspecto, questiona-se a normatividade e a amplitude da proposta da sociedade civil, que encontram, na esfera associativa, uma instância privilegiada de produção de consensos morais e fluxos comunicativos direcionados a sintonizar o funcionamento das instituições de mercado e da política (Lavalle, 2011). Nesta mesma perspectiva, existem críticas – que incluem os modelos liberais e comunitaristas – questionadoras do papel dos atores da esfera civil como aqueles capazes de sustentar valores democráticos fundamentais, isto é, o voluntarismo, a autodeterminação, a inclusão altruísta e a liberdade. Associações fundadas em valores comuns podem ser autoritárias e xenofóbicas, produzindo formas de capital social vinculantes, “aquelas que existem na forma de redes voltadas para seu interior expondo as pessoas à pressão do grupo em vez de emancipá-las” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 294). Portanto, a construção que separa simbolicamente uma sociedade civil homogênea e virtuosa, com valores em comum e produtora de efeitos democratizantes, de um Estado igualmente homogêneo e que encarna todos os vícios da política concebida como mera luta do poder, não se sustenta empiricamente.

Um segundo conjunto de críticas refere-se a aspectos metodológicos. Existem dificuldades de fixar fronteiras rígidas entre o Estado, o mercado e a esfera civil, onde existem fortes interconexões entre os agentes. No caso brasileiro, essas inter-relações se intensificam a partir da década de 1990, com a parceria entre o Estado e o terceiro setor e com a ascensão de governos de esquerda – vinculados a movimentos sociais – nas esferas municipais, estaduais e nacional. Assim, o processo de redemocratização e a posterior consolidação do Partido dos Trabalhadores (PT) geraram uma profunda mudança nas oportunidades de acesso à política institucional por parte das organizações

de movimentos sociais. Essas oportunidades se concretizaram tanto por meio da participação da sociedade civil em novos espaços institucionais abertos a representações da sociedade quanto por meio do envolvimento na implementação de políticas públicas, em praticamente todos os setores do Estado brasileiro (SILVA; OLIVEIRA, 2011).

Perante as limitações recém expostas, diversos autores têm proposto distinções conceituais com o objetivo de contribuir para a construção de teorias capazes de orientar a pesquisa empírica nas análises das inter-relações entre a sociedade civil e o Estado. A perspectiva construída por Lavallo (2011) e Dagnino (2006) compartilha a ideia de que a construção política das sociedades civis se dá a partir das relações estabelecidas entre sociedade, Estado, organizações civis e instituições políticas.

Metodologia

O estudo tem como base empírica 36 entrevistas realizadas nas cidades de Montevideu e Porto Alegre no ano de 2015. Os critérios e justificativa para a seleção dos entrevistados visaram (i) estabelecer uma analogia estrutural socioeconômica entre as cidades. Para esta finalidade metodológica, foram selecionados dois tipos de regiões: uma região com menor índice de acesso a bens e serviços públicos e outra com acessos médios; (ii) as entrevistas foram conduzidas visando descrever as trajetórias dos participantes, encontrar aspectos que influenciam sua participação, utilizou-se a técnica de entrevista semiestruturada; finalmente (iii) em relação ao procedimentos para análise dos resultados, contabilizamos referências a vínculos individuais dos Conselheiros e Delegados, a organizações da sociedade civil e o sistema político (como as Associações de Moradores ou organizações setoriais como sindicatos), o tempo de participação na vida pública e particularmente suas relações com partidos políticos, a fim de captar diferentes visões sobre a avaliação do funcionamento das instituições participativas. Em anexo apresentamos os principais dados e manifestações dos entrevistados.

Na capital uruguaia foram realizadas 21 entrevistas, nos centros comunais zonais (CCZ), nos CC3 e no CC17. Na cidade de Porto Alegre, onde existem mais pesquisas, realizamos 14 entrevistas, na região Glória e na região Noroeste. As entrevistas são complementares às fontes secundárias.

Frente Amplia e a participação

A Descentralização Participativa montevideana inicia-se em 1990 com o objetivo de descentralizar serviços e aprofundar a democracia. Nessa primeira proposta de descentralização foram introduzidas as Assembleias Deliberantes. Apesar das Assembleias não terem poder de decisão, foi neste contexto que ocorreu a maior participação e realizaram-se as demandas, reunindo entre 20 e 25 mil moradores (GOLDFRANK, 2002).

Posteriormente, um novo modelo institucional surge em 1993. Ele terminou priorizando formas tradicionais de representação, em que as Juntas Locais, representadas por partidos políticos, adquiriram um importante protagonismo frente à grande inovação participativa que foi a implantação dos Conselhos de Vizinhanças (CVs). Nesse modelo, os CVs passam a ter um papel consultivo. As regras formais propostas desencorajaram os cidadãos, pois havia uma grande distância entre eles e as respostas às suas demandas. As mudanças geradas pela criação das Alcaldias, em 2010, não mudaram a função dos CVs, mantendo o sistema político como a prioridade de todas as decisões (SCHWARZKOPF, 2019).

Esse novo desenho institucional⁴ possibilitou a participação por diversas formas, tais como na eleição dos representantes no CV. Existem 18 CVs, os quais têm como objetivos serem porta-vozes das propostas e das soluções dos problemas do bairro ante as autoridades municipais e nacionais. São consultivos na definição de prioridades de gastos e investimentos. Cada CV é composto por 5 a 40 representantes, os quais são escolhidos pelos vizinhos residentes em cada zona. Também é possível participar por meio de organizações territoriais e seus representantes nos CV.

As novas formas de democracia foram impulsionadas pela Frente Ampla. Segundo Marta Harnecker (1995), muitos dos atores partidários que formavam o primeiro Governo Departamental de Montevideu (em 1990) afirmavam que não queriam apresentar as Instituições Participativas como demasiado partidarizadas, pois entendiam

⁴ A possibilidade se ampliou no 2006. Nesse ano são criadas regras, estabelecendo duas fontes de recursos orçamentais: Fonte 1 e Fonte 2. A Fonte 1 está composta por recursos orçamentais definidos pelo intendente municipal em cada período anual e é igual para cada uma das 18 regiões em que se divide Montevideu. O destino dessa fonte orçamentária é decidido pela cidadania, mediante voto direto e universal em eleições convocadas para essa finalidade. A Fonte 2 está integrada por recursos para obras das secretarias executivas da intendência. A utilização desses recursos é decidida pelos CVs, em consulta com os moradores dos bairros.

que o projeto devia atingir o maior número de cidadãos possível. Os entrevistados por Harnecker afirmavam que era fundamental que a estrutura do âmbito da vizinhança não ficasse presa a uma dinâmica político-partidária, mas que tivesse um desenvolvimento autônomo dos partidos políticos. Transcorridos 25 anos do projeto, parece que essa expectativa não se cumpriu. Este fenômeno, entre outros, provocou a diminuição de cidadãos que se apresentam como candidatos a Conselheiros. Nossas entrevistas e pesquisas realizadas por Luna (2004), San Martín (1994) e Veneciano (2008) demonstram que é uma participação vinculada a militantes da FA.

Esta participação tem como raiz histórica a própria formação da FA. As novas instituições democráticas traziam uma ideia central da formação da FA. A frente de esquerda caracterizou-se pela natureza dual de sua matriz organizacional, expressa na dupla definição de movimento e de coalizão política. O caráter de movimento propunha a convocação ativa à participação cidadã e militante da base, numa nova força política com projeção nacional. Esta inovação participativa aparece em todo o período pré-eleitoral de 1971 (HARNECKER, 1995).

As análises das entrevistas revelam que a maioria quase absoluta dos conselheiros, participam de forma orgânica ou assídua da Frente Ampla, também participam de sindicatos e cooperativas. Muitos deles vivenciaram experiências de perseguição, prisão e exílio, durante a ditadura militar uruguaia (1973-1985). Os conselheiros têm uma média de idade acima dos 50 anos, predominam donas de casas. Em muitos depoimentos se afirmam que os interesses e discussões partidárias estão presentes no funcionamento do Conselho. Entretanto, eles manifestam um ideal normativo expresso na ideia de que o “social” ou “territorial” não deveria ser misturado com o político partidário.

“Existe cooptação por setores da FA(...) Existem pessoas que tem um modo antigo de fazer política”. Existem reuniões por setores políticos dentro do conselho, mas eles dizem que não são políticos partidários” (Filiada ao FA, entretanto, faz duras críticas ao governo).

Os conselheiros confundem a militância política partidária com ‘função social’. Trasladam as discussões dos âmbitos políticos partidários ao Conselho. Este fato é parte do problema, mas não é o maior (E2)

Tem pessoas que não sabem diferenciar o que é uma militância política partidária de uma militância social territorial (...) A falta de respostas claras desestimula a

participação, provocando altas taxas de abandono de conselheiros, os que participam são aposentados (E4).

Desta forma, apesar da proposta da Descentralização Participativa ter como objetivo uma participação plural vinculada ao território, a participação encontrada em nossas entrevistas e outras pesquisas foi marcada pela ação de militantes vinculados à FA, e muito dependente dela.

O Partido dos Trabalhadores e a participação

O Orçamento Participativo de Porto Alegre tem mecanismos participativos que preveem a existência de assembleias. Parte das decisões orçamentárias ocorrem em assembleias abertas com a seleção de demandas priorizadas em cada região ou temática. Essa forma de participação direta é completada com instituições representativas - uma parte significativa das decisões é realizada pelo Conselho do Orçamento Participativo, composto de representantes eleitos nas assembleias abertas.

As ideias de participação que se institucionalizaram no OP, têm uma raiz que remonta a ideais participativos da esquerda latino-americana, ideais carregados de normatividade. Assim OP porto-alegrense foi impulsionado pelo governo da Frente Popular, em 1989, que trazia interiorizada em seus militantes, a participação como um objetivo ético/político. As ideias de democracia participativas remontam-se a formação do PT. A atuação do petista na política brasileira, na década de 1980, representou a ascensão de uma organização política diferenciada no cenário político brasileiro (MENEGUELLO, 1998; KECK, 1991). Mesmo num sistema eleitoral altamente centrado no candidato, o PT desenvolveu mecanismos de reforço da identidade partidária, provocando a formação de um setor da população de identificados com o partido (Samuels, 1997); (Speck; Braga; Costa, 2015). Um setor importante desses militantes identificados teve uma formação política onde a participação era reivindicada como categoria prática (como valor), “isto é, uma categoria mobilizada para conferir sentido à ação coletiva de atores populares com antecedentes mais diretos no ideário participativo construído a partir dos anos 1960” (LAVALLE, 2011).

O surgimento do OP porto-alegrense também se configurou organicamente à efervescente esfera associativa, nas décadas de 1970 e 1980, e a defesa da participação

como um valor. Nessas dinâmicas o PT teve forte presença no movimento comunitário porto-alegrense, movimento que foi central na gênese do OP. Para Fedozzi (2000), a gênese histórica do OP remonta à década de 1970, quando surgiram, na esfera pública local de Porto Alegre, novos atores populares, organizados principalmente em torno da luta pela posse da terra, pela extensão dos equipamentos urbanos e dos serviços públicos básicos nas vilas periféricas da cidade.

Em muitas análises foi destacado que, nos primeiros anos do OP, a qualidade do sistema de participação favoreceu-se da cultura associativa porto-alegrense, assim como das ações coletivas dos movimentos sociais que lutavam por direitos de cidadania no Brasil (FEDOZZI, 2000; GUGLIANO, 2004; SILVA, 2001; AVRITZER, 2003). Destaca-se que setores identificados como sociedade civil formam os que geraram as demandas da democratização da gestão do orçamento público. No entanto, ao analisar como estava conformada essa esfera associativa, constatamos que a dicotomia sociedade civil/sociedade política perde em parte sua capacidade heurística. BAIERLE (1992), em uma análise mais detalhada da cultura associativa porto-alegrense dos anos 1980, descreve a permeabilidade do âmbito associativo às influências do sistema partidário. Neste sentido, destaca que os atores sociais que participavam da UAMPA estavam vinculados a partidos políticos, atuando no que Mische (1997) denominaria como militantes múltiplos.

Os primeiros anos de funcionamento do OP foram muito influenciados pela militância de associações que estavam vinculados a partidos políticos. A pesquisa Ribeiro; Borba (2010) demonstrou que identificar-se com a FA ou PT aumentava a chances de participação individual em Montevideu e Porto Alegre

Em nossas entrevistas não encontramos esse tipo de militância que foi muito importante no surgimento e consolidação do OP.

Juçara, da região Gloria, aparece com uma exceção ao perfil de nossos entrevistados, pois ela participou do universo associativo porto-alegrense, desde final da década de 1980. Ela participou da formação da UAMPA e de suas primeiras diretorias. Sobre a UAMPA afirma:

“No começo não estava vinculada a partidos, isso ocorreu a partir do terceiro mandato. Os diferentes partidos concorriam em chapas para a diretoria”

Em relação à militância partidária afirma que existe, entretanto é uma forma pragmática, isto é, participar da campanha eleitoral para conseguir algum tipo de

benefício imediato, alguma troca clientelística. Essa descrição coincide com a da maioria dos depoimentos porto-alegrenses.

“A maioria (Delegados) não são filiados a partidos políticos, mas na hora fazem campanha para o governo, quem lhes oferecer mais eles vão. Eles podem criticar ao governo, mas na campanha apoiam o governo”

O ciclo petista do OP, da capital gaúcha, culmina no ano de 2004. Nesse ano PT perde a prefeitura para José Fogaça, então membro do Partido Popular Socialista. Fogaça ganha a eleição defendendo a “participação popular” e a continuação do programa de OP. Nas eleições de 2008, reelege-se prefeito, agora pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Diferentemente da eleição anterior, o prefeito reeleito faz campanha após ter mantido o OP em funcionamento, apesar de diminuir a centralidade que o programa tinha nas administrações petistas (RENNÓ; SOUZA, 2012).

A partir da derrota eleitoral na prefeitura de Porto Alegre, o PT vem perdendo grande parte dos eleitores. Concomitantemente a participação dos militantes diminui, “trinta anos depois da fundação do PT, as atividades de militância acontecem em instâncias articuladas à competição eleitoral e são de mais baixa intensidade, embora mais inclusivas” (AMARAL, 2013, 82).

Também surgiu uma crescente identificação antipetista em Porto Alegre e no nível nacional (Borges; Vidigal, 2018). A perda de eleitores, e surgimento de identidades antipetistas, não significou uma desconstrução do voto partidário. Assim, em um universo onde 71% dos brasileiros não têm partido de preferência (Datafolha, 2019), os eleitores com preferência partidária estão dominados pelo PT. Ele sozinho responderia por 65,6% das identificações partidárias no Brasil (KLEIN, 2007).

Nas entrevistas porto-alegrenses predominam, a diferença das montevidéanas, uma visão antipolítica ou antipartidária. Os entrevistados não demonstram vínculos com partidos, nem sindicatos. Entre os delegados a política se resume a campanha eleitoral:

“porque tem que usar o título”, “um deputado conseguiu a luz, não foi por OP, (...) era tudo gato, um pendurado no outro (...) esse deputado vai ganhar voto” (E6, Região Gloria).

“se um pudesse terminava com a política do Brasil devido ao desmande. Existe muita impunidade falta de leis (...) o que está acontecendo em Brasil é uma impunidade muito grande”. (E7, Região Gloria)

“A maioria dos delegados não participa. Se fosse para ganhar alguma coisa até participam”. Antes havia mais vínculos partidários. Sim, mas não declara a que partido pertence” (E4, Região Norte)

A imagem negativa dos políticos e da política, contrasta com a identificação a *comunidade*. Os interesses dessa esfera simbólica aparecem em oposição aos interesses político-partidários. A entrevistada 3, da Região Gloria, sintetiza esta ideia. Ela afirma que é comum que delegados e conselheiros sejam convidados a filiar-se a partidos políticos, “acabam aproveitando o momento da popularidade. Mas, até o momento eu sou comunidade do momento em que eu estou atrelada a uma sigla política, eu vou a ficar meio amarrada”

Considerações finais

Nas duas cidades comparadas, os partidos de massa, com fortes vínculos em movimentos sociais e sindicatos, impulsionaram a participação baseados num ideal participativo que encontra raízes nos princípios de emancipação popular da esquerda latino-americana. Diferentemente do que ocorre na cidade de Montevidéu, a institucionalização do processo participativo na cidade de Porto Alegre tem raízes na ação de um movimento comunitário que reivindica mecanismos de democracia participativa.

Adesão pragmática a partidos predomina na capital gaúcha. Fato refletido na esfera representativa, isto é, o Conselho do OP (COP). Entre os participantes das assembleias e os conselheiros existiu uma adesão de preferências partidárias à nova coalizão governamental (FEDOZZI; MARTINS, 2015), indicando o baixo enraizamento de identidades partidárias que possibilitou um tipo de participação mais plural.

A maior pluralidade na instituição participativa da capital gaúcha (marcada pela baixa adesão dos participantes a um partido político), não significou uma maior autonomia em relação aos governos, pois os entrevistados defendiam uma adesão pragmática ao governo de turno.

O caso brasileiro, onde os partidos têm baixa institucionalização, expressa na baixa fidelidade partidária tanto de candidatos como eleitores, permite que muitos conselheiros adiram a partidos de forma efêmera. A exceção nessa tendência foi o PT, partido que gerou uma identidade e fidelidade entre seus eleitores. Assim, a fraqueza da maior parte dos partidos impulsionou uma forma de participação de grande mobilização popular sem identificação com partidos ou a adesão a partidos de forma flutuante.

A participação, que nos primeiros anos do OP foi impulsionada pelos militantes de esquerda, dependia de forma central da realização das demandas. A participação foi afetada pela mudança de governo, o fato de a prefeitura ser do PT.

Em Montevideu a influência o modelo inicial de participação foi projetado exclusivamente por uma organização política que possui fortes vínculos com o movimento sindical. Esse projeto inicial não foi gerado por demandas de participação de organizações da sociedade civil externas à FA, mas a própria frente de esquerda já era conformada por comitês de bases, que significavam a participação como um novo ideal ético-político. Concluímos que essa participação inicial dependia principalmente do entusiasmo da militância de agentes de esquerda, congregadas num partido/movimento. Identificar-se com a FA aumentava a chances de participação individual. Atualmente existe uma diminuição da participação. Muitos entrevistados afirmam que diminuiu a motivação para participar. Acreditamos que o tipo de participação predominante em Montevideu depende de um partido, portanto limita uma participação de maior pluralidade e sem vínculos partidários.

REFERÊNCIAS

- AMARAL O. As transformações nas formas de militância no interior do PT: maior inclusão e menor intensidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2013.
- AVRITZER L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton; Oxford: Princeton University Press. 2002
- AVRITZER L. **Orçamento Participativo**: uma explicação e a teoria democrática: um balanço crítico. In. A inovação democrática no Brasil. O Orçamento Participativo. Leonardo Avritzer, Zander Navarro (Organizadores). Cortez Editora. São Paulo, 2003
- AVRITZER L **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- BAIERLE, S. Um novo princípio ético-político: Prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. M.S. diss., Universidade Estadual de Campinas, 1992.
- BEZERRA, C. Os sentidos da participação para o partido dos trabalhadores (1980-2016). **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2019, vol.34, n.100, 2019

- BEZERRA, C. Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. Paper apresentado no 41º **Encontro Anual** da ANPOCS, 2017.
- COHEN, J.; ARATO, A. **Sociedad civil y teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- DAGNINO, E. **A disputa pela construção democrática em América Latina**. São Paulo. Paz e Terra, 2006.
- DOMINGUES, J. **O Brasil Entre o Presente e o Futuro**. Rio de Janeiro. Editora: Mauad., 2013.
- DUVERGER, Maurício. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1970
- FEDOZZI, L. **O Poder da Aldeia**. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre. Tomo Editorial, 2000.
- GENROT; SOUZA, U. **O orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GOLDFRANK, B. Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. Rev. cienc. polít. (Santiago) v.26 n.2 Santiago, 2006.
- GUGLIANO, A. Participação e governo local comparando a descentralização de Montevideu e o orçamento participativo de Porto Alegre. **Sociologia**, n.º 46, 2004.
- GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem glória. O debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos**, São Paulo: Cebrap, n. 66, 2003
- HARNECKER, M. Un pueblo que se constituye en gobierno. Lom ediciones, Montevideo, 1995.
- HUNTIGTON, S. La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX. Buenos Aires. Paidós, 1994.
- INGLEHART, R; WELZEL, C. Modernização, mudança cultural e democracia: A sequência do desenvolvimento humano. SP/Brasília: Francis & Verbena. 2009.
- KECK, M. **PT: a lógica da diferença** - o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo. Ática, 1991.
- LAVALLE, VERA A. Após a participação: nota introdutória. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, São Paulo. 84: 13-23, 2011.
- LUNA, P. Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicancias de cara a un eventual gobierno progresista. **In. Lanzaro. La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno**. Editora Fin de Siglo, Montevideu, 2004.
- MENEGUELLO, R. **PT: a formação do partido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MOREIRA, C. A esquerda no Uruguai e no Brasil: cultura política e desenvolvimento partidário. **Opin. Publica** vol.6 no.1 Campinas, 2000.
- PAOLI, M. **Movimentos sociais no Brasil**: em busca de um estatuto político In: Movimentos sociais e democracia no Brasil. Marco Zero. São Paulo, 1995.

- RENNÓ, L; SOUZA A. A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em porto alegre. **Rev. Sociol. Polít.** Curitiba, 2012.
- SAMUELS, Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.
- SAN MARTÍN, L. **La Descentralización em Montevideo**. Reflexiones de los protagonistas. Montevideo. Ed. Fin de Siglo, 1994.
- SANTOS, B. Democratizar a **Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SCHWARZKOPF, A. Sociedade civil, partidos políticos e inter-relações: um estudo comparativo entre Porto Alegre e Montevideú. **Opin. Publica**. vol.25, n.1, pp.169-198, 2019.
- SILVA, M. Construção da “participação popular”: análises comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS. UFRGS, 2001.
- SILVA, M. sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.
- SPECK, B W; BRAGA, M; COSTA, V. Estudo exploratório sobre filiação e identificação partidária no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, n. 56, p. 125-148.2015
- TEIXEIRA, A. Orçamentos participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, E, OLIVERA, A; PANFICHI , A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra ; Campinas : UNICAMP , 2006.

Recebido em: 12/03/2022

Aprovado em: 23/04/2022

Publicado em: 28/04/2022