

# A descentralização participativa: entre as fronteiras da sociedade civil e a sociedade política

## Participatory decentralization: between the borders of civil society and political society

Alejandro Lezcano Schwarzkopf<sup>1</sup>  
alejandro@politecnico.ufsm.br

Alessandra Alfaro Bastos<sup>2</sup>  
alebastos@ymail.com

### Resumo

*O presente artigo analisa as inter-relações existentes entre um partido de massas, de intensa participação voluntária de ativistas - a Frente Ampla uruguaia (FA) - e as instituições participativas da cidade de Montevidéu, os Conselhos de Vizinhança (CVs), os quais, na capital uruguaia, na década de 1990, foram novos canais de participação democrática. Eleitos pelos moradores locais, os CVs têm por objetivo ser canais de demandas dos bairros, participar na elaboração do orçamento e definir prioridades de investimento público. Muitos dos novos cidadãos participantes dos CVs estão vinculados à FA, eles participam semanalmente nos bairros de Comitês de Bases partidárias, formando redes estreitas de interconexões entre a sociedade civil e a sociedade política. A partir das permeáveis fronteiras políticas e sociais, bem como das particularidades do sistema político uruguaio, problematiza-se as dinâmicas estabelecidas entre a FA e as novas Instituições Participativas da sociedade civil. Para essas finalidades analíticas, utilizamos fontes secundárias e fontes primárias, além de entrevistas realizadas na cidade de Montevidéu com conselheiros da Descentralização Participativa.*

**Palavras-chave:** Democracia participativa; Partidos políticos; Políticas públicas.

### Abstract

*This article analyzes the interrelationships between a mass party, with intense voluntary participation of activists - the Uruguayan Broad Front - and the participatory institutions of the city of Montevideo, the Neighborhood Councils (CVs). Which, in the Uruguayan capital, in the 1990s, were new channels of democratic participation. Elected by local residents, the CVs are intended to be channels for neighborhood demands, participate in budget preparation and define public investment priorities. Many of the new citizens participating in the CVs are linked to the FA, they participate weekly in the neighborhoods in Party Base Committees, forming close networks of interconnections between civil society and political society. From the permeable political and social borders, and the*

<sup>1</sup>Doutor em sociologia. Professor da Universidade Federal de Santa Maria.

<sup>2</sup>Doutora em educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

*particularities of the Uruguayan political system, the dynamics established between the FA and the new Participatory Institutions of civil society are problematized. For these analytical purposes, we used secondary sources and primary sources, interviews carried out in the city of Montevideo with counselors of Participatory Decentralization.*

**Keywords:** *Participatory democracy; Political parties; Public policies.*

## Introdução

A Frente Ampla (FA) uruguaia tem origens extraparlamentares, com fortes vínculos com a sociedade civil, isto é, a FA configura-se como um partido de massas na clássica definição de Duverger (1970). A força política de esquerda uruguaia está dinamicamente integrada à sociedade civil, à efervescência dos movimentos populares e a um forte movimento sindical, fatores estes que geraram uma peculiar estrutura interna com regras que garantem a participação direta dos militantes nas decisões do partido, através de formas da representação de ativistas de base. A estrutura da FA caracterizou-se pela natureza dual de sua matriz organizacional, exprimida na dupla definição de movimento e de coalizão política partidária.

O caráter de movimento propunha a convocação ativa à participação cidadã e militante da base, em uma nova força política com projeção nacional. A ideia da participação da base, surgida com a fundação da FA, foi institucionalizada em seu organismo superior, isto é, no Plenário Nacional. As características organizacionais geraram uma participação permanente que se mantém até o presente, em mais 150 Comitês de Base (CB) distribuídos em toda Montevideú. Muitos desses elementos são similares à trajetória e à formação do Partido dos Trabalhadores (PT) brasileiro, pois ambas forças políticas originam-se como partidos de massas; visam promover formas inéditas de participação nas suas dinâmicas internas; e projetam instituições participativas, convocando formas amplas de participação cidadã. Além disso, na década de 1990, criaram instituições que oferecem aos cidadãos a oportunidade de participar, de forma direta ou indireta, do orçamento das cidades e de diversas políticas públicas.

Entretanto, para Levitsky e Roberts (2011) e Bentancur *et al.* (2019), a FA representa a experiência mais prolongada da esquerda latino-americana, constituindo-se, atualmente, no único partido de massa orgânico de América Latina<sup>3</sup>. Os autores chegam a essa conclusão a partir de dados empíricos sustentados na alta participação dos militantes partidários – atualmente, mais de 7000 pessoas participam semanalmente, em dezenas de bairros uruguaiois, de discussões partidárias e de problemas políticos gerais. Paralelo a essas participações internas ao partido, foram promovidas novas instituições democráticas municipais, visando integrar os cidadãos nos bairros de forma apartidária.

Em 1990, a FA ascendeu pela primeira vez ao governo municipal da capital uruguaia, promovendo um projeto que visava aprofundar a democracia, mediante a participação cidadã: a Descentralização Participativa. Nesse projeto – que incluía uma maior descentralização burocrática, com a criação de Centros Zonales –, a inovação mais importante foi a criação dos Conselhos de Vizinhança (CVs). Eleitos pelos moradores locais, os CVs têm por objetivo ser canais de demandas dos bairros, participar na elaboração do orçamento e definir prioridades de investimento público. O projeto visava ampliar a cidadania, convocando uma forma de participação local, centrada nos problemas do bairro e que rompa com a lógica sindical e partidária. Esse objetivo não foi efetivado totalmente. Pesquisas demonstram que a maior parte dos participantes dos CVs está vinculada FA. Uma importante parcela de conselheiros participados Comitês de Base, formando redes estreitas de interconexões entre a sociedade civil e a sociedade política (SCHWARZKOPF, 2019; VENEZIANO, 2008).

As análises de Lavallo (2011), Silva (2006), Dagnino (2006), Romão (2010) e Ferreira (2008) destacam dificuldades em estabelecer fronteiras rígidas entre partidos, instituições políticas, mercado e atores da sociedade civil autônomos. Essas críticas enfatizam a necessidade de uma abordagem *relacional* da sociedade civil com suas esferas subjacentes. No caso de um partido de massa orgânico, as dificuldades são maiores. A esfera de ação de um partido de massa dilui as já tênues fronteiras da sociedade civil e da sociedade política, dificultando uma análise centrada nos atores da *nova sociedade civil*, isto é, na proposta teórica de Cohen e Arato (2001).

Na construção conceitual de Cohen e Arato, grupos, organizações, associações formadoras de opinião, especializadas em temas e em exercer influência pública (grupos de interesse, sindicatos, associações culturais, igrejas etc.), influenciam o sistema político, sem substituir sua função de tomar decisões vinculantes. Neste modelo, partidos políticos mantêm uma lógica instrumental, estratégica no sistema representativo. No caso estudado, os limites existentes entre atores políticos partidários e a emergência de novos atores civis autônomos – portadores de um associativismo cívico – desaparecem (LAVALLE, 2003; AVRITZER, 2002). Isso porque, a formação histórica da FA combina um funcionamento de formas associativas factíveis de serem teorizadas como sociedade civil, isto é, como participação direta, igualitária, tomada de decisões colegiadas formadas por

<sup>3</sup>Característica que formou parte do Partido dos Trabalhadores brasileiro, na primeira década de sua, com a formação de seus núcleos de base (AMARAL, 2013).

uma base ampla e participativa, com uma estrutura, na direção partidária, fundamentada na lógica instrumental estratégica (esfera da sociedade política).

Que elementos teóricos podem interpretar as dinâmicas participativas, nas fronteiras difusas de um partido de massa e de seu entorno associativo? São variadas as explicações teóricas dos fenômenos participativos, pois são múltiplas as variáveis intervenientes na decisão de participar. Nesse sentido, destacamos duas perspectivas, analisadas no estudo de Lüchmann e Borba (2008). Em primeiro lugar, os autores unificam teorias diversas em um nexo em comum: a ideia de redes de participação. Assim, teorias como a dos Novos Movimentos Sociais, da nova sociedade civil, de Cohen e Arato (2001) e do capital social, de Putman (1997) – reconhecendo suas diferenças epistemológicas e normativas – são sintetizadas no conceito de redes de interação, o qual compreende que os vínculos que o “indivíduo desenvolve ao longo de sua vida são constitutivos de diferentes identidades que podem ser promotoras de uma maior propensão à participação política do cidadão” (LÜCHMANN; BORBA, 2008 p. 60). A segunda matriz interpretativa é a vertente institucionalista, isto é, a ideia de que as normas e as condutas dos indivíduos são limitadas e condicionadas por escolhas passadas. As instituições geram incentivos, oportunidades e restrições, impactando a organização e o comportamento político-social (LÜCHMANN; BORBA, 2008). No caso estudado, as instituições políticas partidárias moldam a participação dos atores. Assim, as peculiaridades organizacionais frentistas – o sistema político-eleitoral – também contribuíram para a formação de um tipo de participação atrelada à fidelidade partidária.

A partir destas interpretações teóricas, perguntamos: quais são as dinâmicas estabelecidas entre a FA – um partido de massas (na clássica definição de Duverger) que gera participação intensa e única em sua organização interna – e as novas instituições participativas cidadãs? As proximidades e vínculos políticos partidários provocam que os Conselhos de Vizinhança sejam instrumentalizados para carreiras políticas pessoais? Para responder a estas questões, realizamos uma análise de fontes secundárias e de fontes primárias, entrevistas realizadas na cidade de Montevidéu, com conselheiros da Descentralização Participativa.

O estudo tem como base empírica 21 entrevistas realizadas na cidade de Montevidéu. A sistematização foi a seguinte: (i) 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, para isso, utilizou-se a técnica de entrevista semiestruturada; finalmente (iii) em relação ao procedimentos para análise dos resultados, contabilizamos referências a vínculos individuais dos conselheiros a organizações da sociedade civil e ao sistema político (como as Associações

de Moradores ou organizações setoriais, como sindicatos e cooperativas), ao tempo de participação na vida pública e, particularmente, as suas relações com partidos políticos, a fim de captar diferentes visões sobre a avaliação do funcionamento das instituições participativas.

O artigo está estruturado da seguinte forma: em primeiro lugar, são analisados os pressupostos teóricos da denominada nova sociedade civil, suas críticas e os limites estabelecidos com o sistema político/partidário. Em segundo lugar, destacamos aspectos da singularidade da formação e da estrutura da Frente Ampla, um partido de coalizão. A seguir, descrevemos as características participativas dos Comitês de Base e, finalmente, analisamos as inter-relações existentes entre os Comitês de Base e a Descentralização Participativa.

## Sociedade civil e democracia

São variadas as abordagens teóricas relacionadas à sociedade civil<sup>4</sup>. Tendo presente a diversidade de perspectivas, optamos por centrar nossas análises na obra de Cohen e Arato e em seus críticos. A teoria da nova sociedade civil, desenvolvida por Cohen e Arato (2001), visa desenvolver e justificar sistematicamente a noção de sociedade civil, compreendendo-a como vinculada aos movimentos democratizadores autolimitados que procuram estender e proteger espaços, tanto para a liberdade negativa como para a liberdade positiva, e voltar a criar formas igualitárias de solidariedade, sem obstaculizar a autorregulação econômica. A tese central dos autores é a de que a democracia tem mais condições de ser aprofundada no nível da sociedade civil que no nível da sociedade política. O funcionamento das associações, a comunicação pública, as instituições culturais e as famílias permitem graus potencialmente altos de participação direta e igualitária. A nova sociedade civil incorpora as categorias “sistema” e “mundo da vida”, de Habermas (1987), com a finalidade de desenvolver uma teoria política que possa contribuir com os projetos democráticos contemporâneos. Por esta teoria, a legitimação do processo democrático deriva dos procedimentos comunicativos na formação da opinião pública. Esse mecanismo influencia o exercício do poder político (parlamento, partidos), sem substituir sua função de tomar decisões vinculantes. As estruturas comunicativas da esfera pública reagem como sensores às pressões e aos problemas que perpassam toda a sociedade (FARIAS, 2000).

A sociedade civil caracteriza-se, portanto, segundo esta concepção, como a esfera da interação social entre a economia e o Estado. No entanto, ela não engloba toda a vida social fora do Estado e da economia. Sendo assim, é preciso distingui-la tanto de uma sociedade política (de partidos e organizações políticas), quanto de uma sociedade econômica (empresas, cooperativas, redes de produção etc.). O âmbito específico da sociedade civil seria o das associações e dos grupos sociais estabilizados por

<sup>4</sup>Ferreira (2008) apud Edwards (2004) identifica e sistematiza três abordagens relacionadas à sociedade civil: a descritiva, a normativa e a da esfera pública. A perspectiva descritiva concebe a sociedade civil formada por redes e associações entre o Estado e a família, ou entre o Estado e o mercado. A concepção normativista encontra uma esfera diferenciada do Estado e do mercado, descrita como a esfera do serviço aos outros, como o espaço onde se geram valores como cooperação, confiança e tolerância. A terceira abordagem encontra, na sociedade civil, a esfera pública, fundamentada na concepção de democracia deliberativa de Habermas (2003).

direitos fundamentais, de associação de reunião, de expressão, de imprensa e de privacidade, que funcionam com base na lógica normativa de coordenação da ação comunicativa, no sentido proposto por Habermas (ARATO, 1995). Na sociedade civil, é possível encontrar regras de comunicação livre de constrangimento, nas quais o princípio ético envolvido na prática estaria relacionado a “qualidades ligadas à democracia” (AVRITZER, 1996, p. 121). Nesse modelo, os partidos políticos obedeceriam a uma lógica instrumental estratégica, organizados de forma hierárquica e burocrática (CHOEN; ARATO, 2001, p. 618).

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 de 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, valores como o voluntarismo, a autodeterminação, a inclusão altruísta e a liberdade.

A sociedade não está unificada somente por compromissos virtuosos e por valores em comum, mas também por divergências e conflitos, podendo, assim, gerar efeitos positivos e negativos. Nessa perspectiva, Silva (2006) aponta que existe um descompasso entre as prescrições normativas e as essencialistas, no que diz respeito à abordagem teórica situada na sociedade civil e nos atores empíricos que configuram a sociedade civil.

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. Não é possível separar radicalmente a sociedade civil da sociedade política, pois um importante conjunto de atores integrantes daquela têm assumido funções institucionalmente reconhecidas no projeto, no controle e na execução de políticas públicas. Dessa forma, não seria possível isolar as partes, isto é, separar a sociedade civil da sociedade política.

A essas críticas podemos acrescentar: os partidos de massas orgânicos combinam elementos da sociedade civil e da sociedade política. Em suas bases, predomina um funcionamento pautado por valores associativos da sociedade civil, isto é, formas de participação direta, igualitária, afirmação normativa do ideal participativo e tomadas de decisões colegiadas. Na direção, predomina uma racionalidade instrumental estratégica, uma organização burocrática. A Frente Ampla uruguaia contém essa dualidade organizativa.

## A frente ampla: de uma coalizão de partidos a um “partido coalizão”

Na cidade de Montevideu aproximadamente 7000 pessoas, de forma voluntária, se reúnem semanalmente, em diferentes bairros, para discutir desde problemas da coleta de lixo, doação de alimentos e de roupas, organização de creches, problemas estruturais do bairro, estratégias partidárias, política nacional e internacional. Os locais de reunião são conhecidos como os Comitês de Base (CB). Em Montevideu, com aproximadamente a mesma população de Porto Alegre (1,381 milhão de habitantes), funcionam 152 CB ativos<sup>5</sup>. Isto significa dizer que existe um comitê para cada 10.000 pessoas.

Essas atividades ocorrem todo o ano, mas se intensificam nas campanhas eleitorais. A FA também tem uma alta porcentagem de filiados: 502.930 ou 19% do eleitorado uruguaio. Apesar do alto número de membros, o que distingue a FA de outros partidos é a intensidade da participação. Isso porque é elevado o número de pessoas que participam semanalmente, de forma voluntária, de atividades político-partidárias. Um exemplo da extraordinária mobilização dos ativistas da FA encontra-se na organização das eleições internas. No ano de 2016, foram mobilizados mais de 5.000 voluntários para preparar os mais de 1.000 locais de votação (BENTANCUR *et al.*, 2019).

A singularidade participativa frentista originou-se em 1971. Depois de longas negociações e de um abrangente acordo partidário que agregava comunistas, socialistas, democratas cristãos e segmentos progressistas que haviam deixado os partidos Nacional e Colorado, o resultado do acordo que deu origem à FA foi produto dos acontecimentos políticos, econômicos e sociais dos anos 1960. Nessa década, ocorreu o esgotamento do modelo de desenvolvimento, que originou uma crise econômica estrutural e, conseqüentemente, uma crise política. Os velhos partidos de esquerda, socialistas e comunistas, o forte movimento sindical, os democratas cristãos, os grupos independentes e os setores dos partidos tradicionais unem-se para fundar uma coalizão que atuaria de forma unitária. A FA, que começou como uma coalizão de partidos, transformou-se num partido coalizão (LANZARO, 1996), um partido/movimento (BENTANCUR *et al.*, 2019).

Como resultado desse processo, a FA construiu uma identidade política própria, uma coalizão que forma uma unidade, legitimada por acordos, consensos e maiorias democráticas. A referência a uma identidade unitária lhe permitiu resolver a permanente tensão de ser, ao mesmo tempo, uma coalizão de partidos com diversas orientações ideológicas e um movimento que atua com força política unificada, com um capital simbólico que transcende os limites dos partidos coligados. A identidade de movimento da FA está fortalecida por um crescente número de militantes de base que se autoidentificam como *frenteampelistas*, sem se alinharem a nenhum dos partidos e grupos políticos que integram a coalizão.

<sup>5</sup>Em todo o país são mais de 300 CB.

No entanto, depois de 50 anos de sua fundação, os agrupamentos com maior tradição histórica, em particular os socialistas, os comunistas e os tupamaros ainda manifestam suas identidades fortes e diferenciadas, que impedem a referência à FA como um partido único. Para Yaffe (2013), cada grupo manteve sua autonomia relativa dentro da estrutura partidária. Essa fragmentação aproxima-o à organização dos partidos tradicionais uruguaios. Por sua vez, cada corrente se vincula a diferentes setores do movimento sindical, formando uma complexa interconexão política. A presença de dirigentes sindicais nos primeiros lugares das listas parlamentares da FA comprova o peso significativo que os líderes sindicais têm mantido ao longo de cinco eleições nacionais em listas de candidatos a cargos parlamentares apresentados dentro da FA. Foi constatado, pelos autores, que existe uma efetiva participação de dirigentes sindicais nas listas da FA. Ao considerar a composição partidária das direções sindicais, foi constatada uma “quase completa interconexão diretriz com os partidos de esquerda” (DOGLIO; SENATORE; YAFFE, 2004, p. 264).

A estrutura dual da matriz organizacional expressa-se na dupla definição de movimento e de *coalizão política*. O caráter de movimento propõe a convocação ativa à participação cidadã e militante da base, numa força política com projeção nacional. A ideia da participação da base, surgida com a fundação da FA, foi expressa no seu organismo superior, isto é, no Plenário Nacional, integrado por setores políticos e cidadãos independentes, mantendo, assim, a representação das bases. Esta inovação participativa aparece em todo o período pré-eleitoral de 1971.

No ano seguinte, 1972, num contexto de muita mobilização popular, o Plenário Nacional, respondendo a uma solicitação da base, decidiu promover uma estrutura que contemplasse a participação das organizações dos militantes *frenteampelistas* na direção. A situação do estado de guerra interno e, posteriormente, o golpe de Estado impediram a concreção desse objetivo, que só seria alcançado pela primeira vez em abril de 1986, com o retorno da democracia (HARNECKER, 1995). Atualmente, a participação ativa das bases permanece nos órgãos de decisão *frenteampelista*. E essa instituição é difícil de ser alterada, pois requer maiorias especiais para sua modificação. Para Bentancur, Rodríguez e Rosenblat (2019), essa estrutura organizacional foi fundamental para limitar a lei de ferro da oligarquização que se impôs em outros partidos de massas similares.

Essas escolhas organizativas marcariam os fundamentos da singularidade desta organização política que conseguiu reproduzir a militância, num cenário global marcado pelo retrocesso da adesão a partidos políticos. Num mundo

globalizado, com cidadãos mais exigentes (INGLEHART; WELZEL, 2005), caracterizado pela erosão das lealdades partidárias, onde partidos compartilham a função da representação com mais organizações do que no passado (MIGUEL, 2014), a FA manteve um percentual acima da média de ativistas que participam massivamente nos Comitês de Base. Assim, num cenário político/partidário mundial, a organização frentista manteve características raras: uma estrutura de tomadas de decisão aberta (previsto em seus estatutos) e engajamento popular.

A característica distintiva da FA reside no número de suas bases<sup>6</sup>. Bases conformadas por militantes (não simplesmente aderentes) e, mais significativamente, por uma estrutura organizacional e por regras que concedem a esses militantes um papel político direto. A organização partidária permite que pessoas que participam de uma reunião do Comitê de Base também possam atuar como delegados para diferentes órgãos do partido, incluindo as instâncias decisórias<sup>7</sup>.

Assim, os delegados das bases são indistinguíveis do resto dos representantes das correntes internas do partido, uma vez que nenhum deles é político profissional, e poucos têm aspirações em seguir uma carreira política que possa levá-los a um cargo governamental. Forma-se uma estrutura organizacional que dá muito poder aos militantes, pois os líderes das correntes não podem controlar como os representantes dos CB serão selecionados. Assim, as elites políticas não podem controlar totalmente o processo político da FA e devem compartilhar o poder com os representantes de base. Para os membros da base, o único meio disponível para reproduzir sua influência política na FA é manter sua organização em movimento. Todos esses elementos limitam as forças sociais que provocam a oligarquização dos partidos de massas (BENTANCUR *et al.*, 2019).

A militância partidária é característica principal distintiva da FA. Na comparação com os partidos tradicionais uruguaios, esse ativismo fica evidente. Dados da pesquisa do *World Values Survey Uruguay* (2011) mostram que, entre as pessoas que responderam que eram “membros ativos” de algum partido político, 84,2 % eram da FA; enquanto 10,5% eram do Partido Nacional (partido ganhador na última eleição nacional, em 2019) (CASTRO, 2018).

A FA nasceu na terra firme da partidocracia uruguaia, onde os partidos são centrais na representação política<sup>8</sup>. Votar no partido, independente dos candidatos, era uma tradição centenária no momento da formação da frente de esquerda. Os indicadores de institucionalização partidária uruguaia mostram partidos políticos com grande inserção histórica na sociedade. O Uruguai aparece como o país com maior institucionalização (MAINWARING; TORCAL, 2005). A institucionalização partidária,

<sup>6</sup>Utilizamos a definição de Duverger de “militante”, na qual o autor identifica três graus de participação política: os eleitores, que apenas votam em determinados candidatos; os simpatizantes, que além de votarem no partido o defendem publicamente e podem contribuir financeiramente com ele; e os militantes, aqueles que são membros do partido, trabalham na sua organização e desenvolvem sua organização e propaganda (DUVERGER, 1970).

<sup>7</sup>De acordo com o estatuto do partido, os Comitês de Base são o lugar inicial de militância dentro da FA. Cada comitê tem um secretariado e uma assembleia, que é a autoridade máxima. Os delegados são eleitos por 2/3 dos presentes na assembleia e têm a função de representar o comitê nas reuniões da coordenadoria e de encaminhar ao comitê os assuntos discutidos na coordenadoria. O número de delegados de cada comitê é proporcional ao seu número de filiados (CASTRO, 2018, p. 30).

<sup>8</sup>Interpretações das Ciências Sociais uruguaias têm privilegiado o papel dos partidos tradicionais, destacando que os partidos uruguaios funcionaram como agentes centrais do sistema político. Entre os acadêmicos uruguaios, essa ideia sempre foi destacada de forma consensual, provocando a denominação da democracia uruguaia como “partidocêntrica” (REAL DE AZÚA, 1988). Assim, a cultura política uruguaia é fortemente influenciada pelo ideário dos partidos políticos, e tal característica relaciona-se ao processo de formação da identidade nacional, iniciada no século XIX. Mais que qualquer sociedade latino-americana, o Uruguai destaca-se por ter, na esfera político-partidária, um de seus principais centros de organização social. As lealdades partidárias parecem orientar decisivamente as práticas políticas dos uruguaios (SOUZA, 2003).



assim como qualquer processo institucional, tem como fundamentos ontológicos hábitos tipificados que estreitam as opções, libertando os indivíduos da carga de tomar inúmeras decisões (BERGER; LUCKMANN, 2010, p. 76). No caso da institucionalização partidária, partidos enraizados na sociedade permitem que eleitores tenham atalhos de informação, representados por imagens, programas, diminuindo os custos de avaliações que os eleitores fazem dos partidos e de lideranças políticas para fazer as suas escolhas (DOWNS, 1999).

## Comitês de Base

Os Comitês de Base foram uma continuação dos clubes partidários existentes no Uruguai e uma ruptura com estes, durante grande parte do século XX. A continuação se expressa pelo fato de que a manutenção de sedes partidárias não era algo novo no país, sendo que *blancos* e *colorados* há décadas mantinham os clubes políticos (FERREIRA, 2012 *apud* RAMA, 1971).

O clube político constitui o módulo urbano dos partidos tradicionais desde o começo do século XX. Essa estrutura organizativa socializou politicamente, impôs o vocabulário e as premissas ideológicas, identificou idoneidades e formou equipes de trabalho e canalizou capilarmente os intercâmbios do partido com o meio social. O principal meio para a conquista e a fidelização do eleitorado usado pelos clubes políticos era a intermediação de pedidos realizados pelos votantes junto aos organismos administrativos, a fim de construir clientelas.

Criou-se, assim, um mercado de favores, cuja moeda era o voto, que atendia tanto os que vinham resolver seus problemas, quanto os partidos que procuravam garantir a adesão do indivíduo e das pessoas próximas a ele (FERREIRA, 2012 *apud* RAMA, 1971). No entanto, a configuração prática dos clubes políticos era a antítese do que os comitês da FA pretendiam ser e fazer, a começar pela composição política de seus frequentadores. O clube político agrupava somente as pessoas de um bairro ou região de um setor de um determinado partido. Os Comitês de Base da FA, em contrapartida, não eram representantes de uma única coalizão, uma vez que sua função era atrair o maior número de eleitores, não importando de que origem política fossem.

Em 1971, ocorreu a primeira forma de celebração do Dia do Comitê de Base. Uma publicidade dessa comemoração convidando a participar destaca "o que é um Comitê de Base?". Ela descreve como se reconstrói uma tradição histórica, que foi corrompida pelo clientelismo dos partidos tradicionais e afirma que,

*si el club político significó en el pasado una auténtica organización popular, acorde con las condiciones del Uruguay en las primeras décadas del siglo, el club ha degenerado y es una pura expresión de decadencia de los lemas. El club de los lemas tradicionales es la negación de toda participación popular, es el manipuleo con las necesidades del pueblo [...] El Comité de Base es el retorno del pueblo a la política activa y él debe inventar sus tareas cotidianas [...] se ajusta a aquellos conceptos de Artigas (FERREIRA, 2012 *apud* RAMA, 1971).*

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

## Descentralização participativa - Montevidéu, Uruguai

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

Posteriormente, a FA teve que negociar um novo modelo de DP com os partidos de oposição. O novo modelo terminou priorizando formas tradicionais de representação, em que as Juntas Locais, representadas por partidos políticos, adquiriram um importante protagonismo frente à grande inovação participativa que foi a implantação dos CVs. Nesse modelo, os CVs passam a ter um papel consultivo. As regras formais propostas desencorajaram os cidadãos, pois havia uma grande distância entre eles e as respostas às suas demandas. As mudanças geradas pela criação das Alcaldías, em 2010, não mudaram a função dos conselhos, mantendo o sistema político como prioridade de todas as decisões. O governo municipal montevideano argumentou que foi limitado em suas ambições de aprofundar a democracia por este impedimento inicial. Entretanto, a FA foi crescendo eleitoralmente durante toda a década de 1990. Ela governa o Departamento de Montevidéu há 30 anos. Toda essa hegemonia política, entretanto, não provocou a busca por alternativas para retomar um modelo centrado em assembleias de participação direta da população, como no projeto original.

Os estudos sobre a DP apontam que, entre os participantes, predomina um perfil de ativistas vinculados a partidos e sindicatos (SCHWARZKOPF, 2019; VENEZIANO, 2008; GOLDFRANK, 2006). Tradicionalmente, a cidadania de esquerda tem demonstrado uma atitude mais voltada à participação, marcada por ideal ético/político. Ideal e expectativas que, nos primeiros anos da experiência democrática, foram fortes motores

da participação. A pesquisa de Veneziano (2008) demonstra que, onde a FA teve melhor votação, a participação dos cidadãos (medida em número de pessoas que votam nas eleições dos CVs) aumentou. Na mesma perspectiva, o estudo de Ribeiro e Borba (2010) aponta que a identificação pessoal com a FA aumenta significativamente as chances de participação. Com base nesses dados, pode-se interpretar que a participação na DP está fortemente condicionada pela ação da militância de esquerda.

Entretanto, o projeto institucional da DP visava incorporar os cidadãos do bairro de forma ampla, sem interesses políticos partidários, isto é, tinha por objetivo a participação social. O estímulo à nova forma de democracia implicava uma mudança na forma histórica de fazer política em nível municipal: a passagem de uma lógica setorial e vertical (tradicional aos partidos políticos e sindicatos) para uma horizontal e territorial (Associações de Moradores e Organizações Territoriais). Também significava a passagem de uma lógica político-partidária a uma lógica participativa. A participação desejada devia ser plural e menos partidária. Nossa pesquisa não encontrou esse tipo de participação, como será visto a seguir.

## Análises da participação nos Centro Comunais Zonais (CCZ), influências institucionais

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

O Centro Comunal Zonal 3 encontra-se numa zona intermediária, pertencente a uma região com bairros próximos ao centro da cidade e com zonas que sofreram deterioração econômica. Grande parte desta região tem bons serviços e infraestrutura. Neste CCZ, moram 67.876 pessoas, representando 5% da população total da cidade. Uma pesquisa sobre o perfil dos conselheiros da região, realizada pela Secretaria de Assistência Social do CCZ, em 2011, revelou que na eleição para o CV daquele concorreram 61 candidatos, dentre os quais foram eleitos 40 titulares e 10 suplentes. Entre eles, 27 (54%) eram mulheres e 23

(46%) eram homens. A faixa etária preponderante era entre 60 e 69 anos.

Em relação à escolarização, os dados indicam que, dos conselheiros, a maioria tem Ensino Médio completo e é formada por homens. O nível de formação maioritário é Ensino Médio completo, 49% têm secundária completa; 23%, primária completa; e 26%, graduação (FERLA *et al.*, 2012).

Em relação aos vínculos partidários e associativos, das esferas da sociedade civil, podemos constatar uma presença hegemônica de entrelaçamentos da FA (conjuntamente à participação em Comitês de Bases) com o movimento sindical, e menos frequentemente com associações de moradores de bairro e cooperativas.

A quase totalidade dos participantes tem vínculos estreitos com a frente de esquerda, com longas trajetórias de militância. A maioria participa de Comitês de Base, formada em uma escola sindical da década de 1970, marcada pela polarização política e pelo terrorismo do Estado. As entrevistas e dados secundários reforçam a ideia de que as esferas vinculadas à sociedade civil<sup>9</sup> como sindicatos e cooperativas, estão interconectadas em redes de participação com esferas político-partidárias.

Em relação às associações de moradores, que têm um histórico de maior independência dos partidos políticos (FILGUEIRA, 1985), a maioria dos entrevistados disse participar ou ter participado de associações de moradores ou comissões de bairro; entretanto, essa participação é muito fraca, pois os conselheiros afirmam que raramente participam de reuniões oficiais em algum tipo de organização do bairro<sup>10</sup>.

Os entrevistados não afirmam vínculos estáveis, orgânicos e independentes com as organizações de bairro. Nas falas não há indícios que indiquem uma forma de participação que incorpore as associações e comissões como interlocutoras e agentes de demandas. Alguns conselhos têm implementado estratégias pontuais para relacionar-se com organizações sociais e vizinhos, mas não é uma prática comum.

Uma possibilidade emergente para potencializar vínculos com a sociedade civil, independente de partidos, é através de Comissões Temáticas<sup>11</sup>. Nesses casos, as entrevistas revelam que a vinculação do CV com a sociedade civil ocorre principalmente por estratégias individuais dos conselheiros. Por exemplo, muitos de nossos entrevistados afirmaram que participavam, de forma assídua, das comissões temáticas (particularmente da Mulher ou da Cultura).

A seguir apresentamos tabelas que resumem os resultados das entrevistas. Nelas visamos identificar os vínculos com partidos políticos e com associações da sociedade civil.

<sup>9</sup> Doglio, Senatore e Yaffé concluem que, desde 1971, a grande maioria de dirigentes sindicais está filiada a organizações políticas que são correntes internas da FA. Esses setores frenteamplistas têm pesos relativos diferentes e oscilantes na direção da central sindical. Também é comprovado, mediante dados empíricos, a quase completa interconexão dos sindicatos com os partidos de esquerda (DOGLIO; SENATORE; YAFFÉ, 2004, p. 264).

<sup>10</sup> A participação dos conselheiros é majoritariamente individual. Das duas modalidades possíveis de participação no CV, isto é, mediante o apoio de uma organização social ou a assinatura de dez pessoas residentes no bairro, existe um predomínio da segunda forma.

<sup>11</sup> Os CV possibilitam a participação de debates (através de comissões) em políticas públicas que não se relacionam diretamente ao território, com destaque para o tema mulher e relações de gênero.

Tabela 1: Entrevistas do CCZ 3, relação dos conselheiros com partidos políticos e associações da sociedade civil

	Partido vínculo forte: identificado com uma corrente interna, participa dos Comitês de Base	Associações de Moradores, Cooperativas	Comitê De Base
E1 Maria	Filiada ao FA, entretanto, faz duras críticas ao governo.	Desde jovem participou em comissões de bairro e de sindicatos.	Sim
E2 Curbelo	Pertencia ao PCU até os anos 90, hoje forma parte da Aliança Progressista.	Vinculado a uma geração que viveu a repressão. Primeiro contato com organizações ocorreu em um contexto de governos repressivos.	Sim
E3 Sílvia	Sim. Em 2011 se incorporou à FA. Tem vínculo com os Comitês de Base.	Sim. Antes da participação no CV não participava como membro de organizações, nem sociais nem políticas. Atualmente participa da cooperativa de moradia de mulheres.	Sim
E4 Niro	Sim. Discurso contraditório. Não se "interessa por política", mas participa de um Comitê de Base da FA (há 15 anos). Reúnem-se 1 vez por semana.	Sim. Participou, desde 1972, dos sindicatos de UTE (empresa estatal de energia elétrica). Atualmente está vinculado a organizações de aposentados (presidente), bem como de comissões de bairro.	Sim
E5 Sonia	Sim. Forma parte da FA. Antes pertencia ao Partido Comunista Uruguio, agora participa sem estar vinculada a setores. Também participa dos Comitês de Base no bairro, mas com críticas. "Neles discute-se o que temos que apoiar, por isso a juventude nem se aproxima".	Sim. Nos anos 90 teve participações em sindicatos. Também participou como membro de clube esportivo de bairro. Prefere a "militância social à política". "Gosto mais, me sinto mais confortável".	Sim
E6 Angélica	Não. O pai fundou o PIT-CNT, foi perseguido político, teve que emigrar.	Sim. Começou nas cooperativas de ajuda mútua, realizou um curso de educadora popular, na associação de cooperativas grupo dedicado à educação cooperativa.	Não
E7 Cecília	Sim. Participa da Direção da FA. Também participa dos Comitês de Base. Ocupou o cargo de presidente da ex-Junta local (cargo não remunerado). Já ocupou um cargo de confiança na Administração Municipal, "porque o designava o Intendente".	Participou no grêmio estudantil, nos anos 1970. Posteriormente, no sindicato de ensino. Define-se como de esquerda. "Sempre militei [...] tenho claro qual é a diferença entre o trabalho político e qual é o trabalho social".	Sim
E8 Sergio	Sim. O entrevistado ocupou o cargo de Delegado pela região da Plenária Nacional da FA. Também é presidente de um Comitê de Base Independente. Já foi candidato a edil.	Sim. Em 1975 se intensifica a perseguição ao PCU, milhares são detidos em prisão e milhares de pessoas saem do país. Neste contexto participou como membro do movimento cooperativista. Foi presidente de associações de moradores. No ano 1993, no início da DP, vincula-se às cooperativas de moradias e associações de moradores.	Sim
E9 Rodrigo	Sim. Ele é um caso atípico. Vinculado a um partido da oposição municipal. "90% dos conselheiros estão identificados com partidos políticos e não o ocultam, como no meu caso. Sou o único conselheiro da oposição [(explicitamente assume uma lógica de relações político-partidário)]. 90% são oficialistas".	Não. Vínculos fracos. A partir do CV participou de uma Comissão de Bairro.	Não
E10 Alberto	Sim, no final da ditadura. Vinculou-se à União da Juventude Comunista, em 1986. Saiu com as crises do partido em 1989. Atualmente forma parte da FA, mas não tem setor. Foi candidato pelo Partido Independente, com propostas de "esquerda clássica".	Sim. Vínculo no sindicato do porto. Participa do sindicato do transporte. Em 2011 foi eleito a um cargo no sindicato. Antes disso foi candidato, mas não foi eleito. Dentro do PIT-CNT, participa da Secretaria de Direitos Humanos. Sentiu a repressão da ditadura.	Não
Total	8/10	5/10	6/10

Fonte: elaboração própria



As falas dos entrevistados do CCZ3 apresentam maior extensão, com maiores análises do papel do CV e da política partidária na participação. Oito de cada dez entrevistados participam de sindicatos; quase a totalidade (nove) participa ou já participou de alguma reunião da FA, ou pertence a uma corrente interna; os mais ativos participam regularmente dos Comitês de Base (seis); os vínculos a associações e cooperativas de moradores são menores (cinco).

O CCZ 17 é composto por alguns dos bairros mais

carentes de Montevideú. Esse Centro, situado na zona oeste da cidade, abrange uma população de 86.839 indivíduos, representando 7% da população total de Montevideú. Os níveis de escolarização desta população são mais baixos, apenas 10% têm o ensino secundário completo. As entrevistas com os conselheiros denotam um perfil diferenciado. Os entrevistados do CCZ 17 são trabalhadores menos qualificados profissionalmente e de menor renda. Os depoimentos são mais breves com menores nuances conceituais.

Tabela 2: Resumo das entrevistas do CCZ17, relação com partidos e associações da sociedade civil

	Partido vínculo forte: identificado com uma corrente interna, participa dos Comitês de Base	Associações de Moradores, Cooperativas	Comitê De Base
E1 Carla	Não participa de partidos. Crítica a lógica partidária. Conselheiros trazem seus problemas particulares, existem conflitos partidários. "Brigam por partidos [...] pessoalmente ele se relaciona bem".	Dona de casa, secretária da comissão moradores. Participa como membro no Clube Esportivo. Participa de ONG, projeto de cuidado de crianças.	Não
E2 Juanita	Ela participa da FA, em reuniões de forma esporádica, para eleições. Participa de Comitês de Base, mas de forma esporádica.	Aposentada, complemento de renda na cooperativa de limpeza, convênio com a Intendência. Desde o ano 1991 participa de comissões (9 anos), delegada da policlínica odontológica da IMM. Atualmente trabalha em uma cooperativa.	Sim
E3 Júlio	Exceção. Representante de um partido tradicional. Oposição da esquerda FA. Ele participa de reuniões do Partido Colorado, setor Vamos Uruguai. Pretende candidatar-se. Por decisão do partido, "não por decisão minha, mas por decisão do partido, para beneficiar as pessoas".	Carpinteiro aposentado, trabalhou na construção civil. Participou do movimento sindical, em 1968. Participa de clubes esportivos, comissões de fomento de bairro (representante da comissão de saúde).	Sim
E4 Galdis	Pretende candidatar-se pela FA. Depende da decisão partidária. Forma parte do Partido Socialista, desde que era estudante.	Empregada. Participa em comissões de bairro: Cerro e Artigas. Também de Cooperativas de Moradias, Ajuda Mútua (27 anos de funcionamento). Vincula-se a um grupo de moradores organizado pelo Partido Colorado, na década de 1980. Integra comissão do meio ambiente, obras e idosos (reúne-se a cada 15 dias).	Sim
E5 Júlio	Define-se como ator social. As bandeiras políticas ficam fora da FA – participa por mais de 20 anos. Setor: 2121 Astori. Comitês de Base no bairro (7 anos).	Trabalhador da construção civil. Participa de sindicatos por mais de 15 anos, vínculos com o Sunca. Participa de comissões de bairro. No CV trabalha em três comissões: meio ambiente, transporte e cultura. Em 2008, companheiros do CV o convidaram a candidatar-se.	Sim
E6 Luís	Filiado ao Partido Comunista Uruguai. Destaca que, desde jovem, foi formado politicamente pela luta sindical.	Foi trabalhador de frigoríficos. Agora atua na construção civil. Atualmente está desempregado. Participou de sindicatos, no período de repressão (1972/73). Atualmente vinculado ao Sunca (Sindicato da Construção Civil).	Não

E7 Elisabete	Participa da FA, "antes participava mais da 609, MPP". Participou nos Comitês de Base, na atualidade tem pouca participação. "Antes havia 24 Comitês na região, agora tem quatro".	Professora de artesanato, antes trabalhava na imprensa. Atualmente representa uma associação de artesãos.	Sim
E8 Omar	Forma parte do Partido Democrata Cristão (Aliança Progressista, fundador da FA). Reúne-se semanalmente. Participa de Comitês de Base: "estão com pouco funcionamento, alguns estão abertos de forma simbólica". Participou de uma lista como candidato,	Pertencente à Federação anarquista, 30 anos de militância. Participou em comissões de bairro. Participa de movimento de rádios comunitárias. Foi apresentado ao CV por uma organização feminista (comuna mulher).	Sim
	"como reconhecimento". Se o partido decide, ele aceita (uma candidatura como um dever).		
E9 Daniel	Filiado à FA, Setor: 609, faz 4 anos. Representante do Comitê de Base do bairro. Está pensando em ser candidato, "é muito trabalho". Se o partido me propõe, sim, mas sou muito novo (dentro do partido), e dentro do partido existem degraus" (carreiras políticas em listas fechadas).	Os pais foram militantes sociais, desde jovem participou e organizou novas organizações juvenis no bairro. Participou de sindicatos, na refundação do Sunca, em cooperativas de ajuda mútua. Chegou ao CV por intermédio de uma organização social e, na última eleição, por assinatura de vizinhos.	Sim
E10 Elvio	Filiado à FA, à tendência Banderas de Liber (um grupo novo), no qual são apresentadas as problemáticas do CV. Mas não coloca dentro do CV o tema partidário. Sempre participou de política, os pais eram comunistas. Participa de plenários e de Comitês de Base.	Construtor civil. Os pais foram militantes sociais, desde jovem participou e organizou novas organizações juvenis no bairro. Participou de sindicatos, na refundação do Sunca, em cooperativas de ajuda mútua. Chegou ao CV por intermédio de uma organização social, e, na última eleição, por assinatura de vizinhos.	Sim
E11 Raul	Não se vincula a partidos políticos.	Aposentado, funcionário público. Participou do movimento sindical e de Associações de Moradores.	Não
Total	9/11	11/11	08/11

Fonte: elaboração propina

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

Neste Centro realizamos 11 entrevistas. Os depoimentos mostram que a maioria é aderente da FA (nove) e participa dos Comitês de Base (oito); (seis) participam de sindicatos. A diferença do CCZ3 é que existe maior participação em Associações de Moradores (oito).

Quando contrapomos a DP ideal aos dados empíricos pesquisados, a primeira conclusão em relação às entrevistas realizadas em duas regiões de Montevidéu é a de que a maioria absoluta dos conselheiros é de militantes de esquerda vinculados ao âmbito sindical e às cooperativas; além disso, a maioria possui mais de cinquenta anos de idade.

Um aspecto novo, não incluído nas hipóteses iniciais das entrevistas, revelou-se nos depoimentos. Os entrevistados afirmavam o par conceitual militantes sociais/políticos. Sempre tentavam reforçar que eles compreendiam a diferença, isso porque os CVs devem ser projetados para a militância social, isto é, para militância sem vínculos político-partidários.

O perfil encontrado em nossos entrevistados coincide com o dos ativistas dos Comitês de Base. A média de idade dos participantes dos CB é de 51 anos, eles têm uma extensa história

de participação: 55% dos militantes têm 26 anos de participação nos CB. Os ativistas têm forte interconexão na participação com outras organizações da sociedade civil: 33% participam de sindicatos, e 42% de associações (BENTANCUR *et al.*, 2019).

A própria participação nos Comitês de Base está interconectada à participação dos CV pelos valores dos participantes. Pesquisas realizadas pelo *World Values Survey Uruguay* (2011) concluem que os indivíduos que dizem preferir a FA têm maior confiança nos partidos, consideram a política muito importante, são mais ativos e participativos em diferentes instâncias sociais e políticas.

A maioria dos ativistas que participam dos Comitês de Base participa dos CV. A partir dessas inter-relações, poderia-se questionar se estas instituições servem como carreiras para formação de políticos profissionais. As respostas encontradas em nossas entrevistas não confirmam a ideia de instrumentalização dos CV para fins políticos pessoais. De igual forma, os Comitês de Base não são vistos como o primeiro passo de uma carreira política. Menos de 23% dos militantes de base ocupam cargos eletivos, ou de confiança (BENTANCUR *et al.*, 2019).

O sistema político e eleitoral também contribui para a limitação de ações centradas na reputação pessoal. Sistemas políticos e, particularmente, sistemas eleitorais podem influenciar as atitudes dos participantes. Sistemas eleitorais centrados nos candidatos, com listas abertas, favorecem a autonomia das campanhas dos candidatos a cargos de representação, como ocorre no Brasil (KLEIN, 2007). Como consequência disso, o sucesso eleitoral de um partido tem relação direta com a presença de candidatos competitivos. Em muitos casos, os candidatos competitivos, na esfera municipal, surgem como lideranças populares, cooptadas por partidos, e trocam de partido frequentemente.

No caso de Montevidéu – um sistema eleitoral de listas fechadas, um sistema partidário institucionalizado (com alta fidelidade dos eleitores ao partido, e dos candidatos ao partido) –, limitam a utilização de instituições participativas como geradores de um capital político eleitoral, pois as carreiras políticas são construídas no interior do partido e levam longos períodos de amadurecimento (SCHWARZKOPF, 2019). Como afirmam os entrevistados, *para ser candidato, é necessário pertencer a uma corrente interna e construir um capital político mediante a fidelidade partidária*. A influência desses fatores institucionais fica mais evidente quando comparados ao Brasil, onde os partidos são pouco institucionalizados, e o sistema eleitoral é de listas abertas. A modo de exemplo, no Orçamento Participativo porto-alegrense, podemos observar que o sistema eleitoral favorece que candidatos realizem campanhas individualistas, sem fidelidade partidária. Esse fato provoca que muitos líderes populares tenham uma adesão fugaz a um partido político nas campanhas eleitorais.

Estudos comparativos sobre as carreiras dos profissionais da política no Brasil, no Uruguai e no Chile demonstram que os vínculos mais duráveis dos candidatos aos partidos pertencem à esquerda. Partidos de esquerda apresentariam composição social mais pluralista, bem como vínculos partidários mais duráveis e prévios ao ingresso na carreira política. Em contraste, partidos mais tradicionais recrutam seus candidatos baseados em capital eleitoral pessoal e em carreiras construídas previamente e fora das organizações partidárias (MARENCO; SERNA, 2007).

Nos partidos mais institucionalizados, o ingresso na organização ocorre nos níveis mais baixos da hierarquia partidária, e perpassa um longo aprendizado até os postos de comando. Nos partidos menos institucionalizados, o ingresso geralmente ocorre nos níveis mais altos da hierarquia, a partir da conversão de capitais de outras esferas na esfera política. Esta diferença faz com que o recrutamento dos candidatos seja diferente, de acordo com o grau de institucionalização partidária.

No Uruguai, os vínculos de fidelidade, tanto por parte do candidato ao partido, como dos eleitores, estendem-se aos partidos conservadores (SCHWARZKOPF, 2019). Em pesquisas sobre as trajetórias políticas dos senadores uruguaios, constatou-se que, do momento em que o indivíduo ingressa na estrutura partidária até ocupar seu primeiro cargo público, transcorrem, em média, nove anos. Portanto, são necessários vários anos de atividade partidária até alcançar o primeiro cargo público. Os políticos têm fortes raízes no partido, o qual leva a um processo longo de carreira político-partidária (BOTTINELLI, 2008).

No caso da FA, políticos profissionais que, como em todo partido político, buscam uma carreira no governo, satisfazem sua ambição em suas respectivas correntes políticas dentro da FA – a coalizão. A estrutura compartilhada da FA, o movimento, não sofre, portanto, a pressão de oligarquização que está associada ao processo de seleção de candidatos e de ter recursos para influenciar carreiras políticas (BENTANCUR *et al.*, 2019). Os dados das entrevistas reforçam a importância de desenvolver uma carreira longa dentro de um setor. Entre os conselheiros, a possibilidade de serem candidatos estava condicionada aos interesses do partido. Perante a pergunta “no futuro, pretendem candidatar-se a um cargo político?”, eles majoritariamente respondiam de forma negativa. Entretanto, muitos afirmavam que, para ser candidato, era necessária uma carreira dentro do partido e, além disso, estar vinculado a um setor interno do partido.

Um dos problemas destacados pelos entrevistados na presente pesquisa foi que, além da menor postulação de pessoas como candidatos a conselheiros, existe uma alta desistência, por parte dos eleitos, nos primeiros meses (em média, 30%). Pesquisas realizadas pela Defensoria do Vizinho (instituição pertencente ao Departamento de Montevidéu) confirmam a tendência à alta desistência dos conselheiros. Nesse estudo,

<sup>12</sup> No caso brasileiro, onde existe baixa institucionalização partidária (MAINWARING, 1999), a combinação desses aspectos institucionais provoca que muitas lideranças populares sejam cooptadas por partidos, particularmente em períodos eleitorais. A modo de exemplo, muitos participantes do OP porto-alegrense (delegados ou conselheiros) participam de campanhas eleitorais sem ter laços de fidelidade a um partido político, muitas lideranças são convidadas a participar e aderem a diferentes partidos de forma pragmática, sem laços de fidelidade (SCHWARZKOPF, 2019).

analisaram-se as possíveis causas do declínio na participação no CV. Um dos fatores apontado como limitador da participação diz respeito às afinidades dos conselheiros com o governo da FA.

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

## Considerações finais

O Uruguai é identificado, na maioria das pesquisas internacionais, pela alta adesão às instituições e aos valores democráticos – que seriam propícios ao surgimento e à sobrevivência de instituições democráticas (INGLEHART; WELZEL, 2005). Entretanto, as novas Instituições Participativas monteviduanas não conseguiram desenvolver totalmente seus objetivos, isto é, não conseguiram ampliar a participação cidadã para além do sistema político-partidário. Os dados das entrevistas e fontes secundárias mostram uma forma de participação relacionada a *redes de interação*, estritamente vinculada à tradição participativa da Frente Ampla e do movimento sindical. Assim, o predomínio desse tipo de participação trouxe limitações à participação mais plural no processo desencadeado em Montevideu.

Constatamos que, na América Latina, a FA se destaca pela alta participação de seus ativistas em Comitês de Base, fator que é importante para evitar uma oligarquização partidária. A participação política partidária muitas vezes se estende ao Conselhos de Vizinhança. Entretanto, esta participação não tem como foco interesses individuais centrados em carreiras políticas. A organização frentista e o sistema político/eleitoral, enraizado na sociedade uruguaia, limitam esse tipo de objetivos pessoais.

Atualmente, a participação nos Conselhos de Vizinhança vem diminuindo. No período que vai de 1993 a 2004, cresceu a participação quantitativa de pessoas que votaram nas eleições dos CVs e se postulavam como candidatas. A partir de 2005, a participação decresce, particularmente dos postulantes a conselheiro. Esses dados reforçam a ideia de que a participação inicial dependia, principalmente, do entusiasmo da militância de agentes da Frente Ampla. Como vimos, identificar-se com a FA aumentava as chances de participação individual nas Instituições Participativas (RIBEIRO; BORBA, 2010). O descenso da participação explica-se, em parte, pela perda de motivação para participar de agentes de esquerda e pela limitação das novas instituições democráticas de incorporar setores da sociedade civil sem vínculos partidários.

## REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, R; SIERRA, G; IENS, I. Informe de una encuesta a vecinos sobre descentralización, participación y centros comunales zonales. Montevideo: CIEDUR, 1992.
- ARATO, A. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil –Orientações para novas pesquisas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 27, 1995.
- AVRITZER, L. A Moralidade da Democracia. São Paulo/Belo Horizonte, Perspectiva/Editora da UFMG, 1996.
- AMARAL, O. As Transformações nas Formas de Militância no Interior do PT: Maior Inclusão e Menor Intensidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 28, n. 82, pp. 67-86. 2013.
- AVRITZER, L. Democracy and the public space in Latin America. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2002.
- BENTANCUR, V.; PIÑEIRO, R.; ROSENBLATT, F. How Party Activism Survives: Uruguay's Frente Amplio. Nueva York: Cambridge University Press, 2019.
- BERGER, P.; LUCKMANN, T. A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento. Rio de Janeiro. Petrópolis, 2010.
- BOTTINELLI, E. Las carreras políticas de los senadores en Uruguay: ¿Cambios as continuidades ante el triunfo de la izquierda? Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 16, n. 30, 2008.
- CASTRO, R. Um estudo de socialização entre militantes: O caso Dos Comitês de Base da Frente Ampla no Uruguai. Tese (Doutorado em 2018) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.
- 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.
- DOGLIO, N.; SENATORE, L.; YAFFÉ, J. Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2004). In: LANZARO, J. (coord.). La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno, Montevideo, Fin de Siglo, 2004.
- DOWNS, A. Uma Teoria Econômica da Democracia. São Paulo: Editora Edusp, 1999.
- DUVERGER, M. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.



- EDWARDS, M. *Civil society*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- FARIAS, C. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, n. 50, p. 47-68, 2000.
- FERREIRA, G. Recrutamento à representação político-partidária: o caso das eleições de 2010 no Rio Grande do Sul. 2012. Dissertação (Mestrado em 2012) – Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2012.
- FERREIRA, S. A questão social e as alternativas da sociedade civil no contexto das novas formas de governação. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 1, p. 28-38, 2008.
- FERLA P; MARZUCA A; VENEZIANO A; WELP, Y. Decentralización y participación democrática em Montevideo. Los consejos vecinales um aporte sobre la cuestión metropolitana. *Defensoria del Vecino*. Montevideo, 2012.
- FILGUEIRA, C. Movimientos sociales en la restauración del orden democrática: Uruguay. In: FILGUEIRA, C. (comp.). *Movimientos Sociales en el Uruguay de Hoy*. Montevideu: EBO, 1985.
- HABERMAS, J. Teoría de la acción comunicativa I - Racionalidad de la acción y racionalización social. Madri: Taurus, 1987.
- HABERMAS, J. Direito e democracia. Entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- GOLDFRANK, B. Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Rev. cienc. polít.*, Santiago, v. 26, n. 2, 2006.
- GUERRERO VIÑOLY, M. Descentralización y capital social en las instituciones: una aproximación a la participación ciudadana. Análisis de la descentralización de Montevideo: el caso del CCZ 5 y CCZ 17 (1990-2005) [en línea]. 2006. Tese (Graduação em 2006). Universidad de la República (Uruguay), Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Montevideo, 2006.
- HARNECKER, M. Un pueblo que se constituye en gobierno. Montevideo: Lom ediciones, 1995.
- INGLEHART, R; WELZEL, C. Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano. São Paulo: Francis, 2005.
- KLEIN, C. O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de listas abertas e fechada. Rio de Janeiro: Maud, 2007.
- LANZARO, G. Os Partidos Uruguaios: a transição na transição. *Opin. Publica*, Campinas, v. 9, n. 2, 1996.
- LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, São Paulo, v. 84, p. 13-23, 2011.
- LAVALLE, A. Sem pena nem glória. O debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, São Paulo: Cebrap, n. 66, p. 91-110, 2003.
- LEVITSKY, S; ROBERTS, K. (ed.). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins, 2011.
- LÜCHMANN, L; BORBA, J. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, RS, v. 44 n. 1. Janeiro/Abril, 2008.
- MAINWARING, S.; TORCAL, M. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 11, n 2, 2005.
- MAINWARING, S. Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- MARENCO, A.; SERNA, M. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 22, n. 64, 2007.
- MIGUEL, L. Democracia e Representação. Territórios Em Disputa. São Paulo: Unesp, 2014.
- RAMA, Germán. *El club politico*. Montevideo: ARCA, 1971.
- REAL DE AZÚA, C. Partidos política e poder em el Uruguay. Montevideo. Facultad de Humanidades y ciência. 1988.
- RIBEIRO, E.; BORBA, J. Os determinantes da participação no orçamento participativo: um estudo comparado entre Porto Alegre e Montevideu. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 34, Anais do 34º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu (MG), 2010
- PUTNAM, R. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1997.
- ROMÃO, W. Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo. 2010. Tese (Doutorado em 2010) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- SCHWARZKOPF, A. Sociedade civil, partidos políticos e inter-relações: um estudo comparativo entre Porto Alegre e Montevideu. *Opin. Publica.*, v. 25, n. 1, p. 169-198, 2019.

SOUZA, M. A cultura política do "batllismo" no Uruguai (1903-1958). São Paulo: Fapesp, 2003.

SILVA, M. K. "Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional". Sociologias (UFRGS), vol. 8, p. 156-179, 2006.

VENEZIANO, A. Participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: aprendizajes y reflexiones desde los noventa. Rev. Urug. Cienc. Polít., Montevideo, v. 17, n. 1, p. 203-227, 2008.

YAFFÉ, J. Competencia interna y adaptación partidaria en el Frente Amplio de Uruguay. Perfiles Latinoamericanos, v. 21, n. 41, p. 71-94, 2013.