

SOBRE O ATO E O EFEITO DE PARTICIPAR: o caso da descentralização participativa de Montevidéu.

Alfredo Alejandro Gugliano
Professor da Universidade Federal de Pelotas
Pesquisador CNPq (II)

A proposta deste trabalho é realizar algumas observações sobre duas dimensões que considero importantes para a compreensão dos fenômenos democrático-participativos. Resumindo, tratarei do ato de participar e dos efeitos desta participação e utilizarei como pano de fundo a experiência participativa da cidade de Montevidéu.

A descentralização participativa de Montevidéu é interessante porque representa, em termos de América Latina, um caso com características diferentes daquelas que usualmente são apontadas como propulsoras das atuais experiências democrático-participativas.

No Uruguai a desigualdade social nunca foi um dos temas centrais da agenda de debates públicos, pelos menos, até muito recentemente. Não trato de dizer que neste país não tenha havido nos últimos anos (a partir dos anos 80), por exemplo, um incremento da desigualdade e pobreza, pois, sabemos que isso ocorreu. Porém, as percepções dessa realidade, como apontam alguns estudos sociológicos, são muito recentes. Até muito pouco tempo atrás os uruguaios se orgulhavam de não terem analfabetos; de não passarem por carência de alimentos; de manterem o desemprego sob controle.

Em termos políticos, a literatura especializada anglo-saxônica sempre colocou o Uruguai como uma das democracias mais sólidas da região, diagnóstico bastante centrado na presença concreta dos partidos políticos no país. Como é reconhecido o Uruguai constantemente é identificado como uma experiência partidocêntrica onde é grande a sintonia entre os eleitores e seus representantes eleitos e os casos de corrupção ou desvio de comportamento dos dirigentes governamentais estão sob controle.

No Relatório Latinobaômetro 2006, por exemplo, o Uruguai foi o país onde a democracia obteve maior apoio. E de acordo com pesquisa nacional coordenada pelo Instituto MORI – vinculado ao jornal El País – em 2005, 62% dos uruguaios afirmavam simpatizar com algum partido político; 30% se consideravam indefinidos; 8% não responderam.

Outra característica interessante do Uruguai, ressaltada por vários estudiosos do urbano, é a ausência de uma tradição municipalista no país. Em outras palavras, até bem pouco tempo o modelo administrativo uruguaio era extremamente centralizados, havendo uma forte relação de subserviência dos governos locais para o nacional. Este último possuía não somente o controle da maior parte dos recursos públicos das cidades, como tinha em mãos um conjunto de prerrogativas que facilitavam a intervenção direta do poder executivo nacional sobre o local.

Deixei por último, talvez a característica mais importante para os estudiosos dos processos de arranque das democracias participativas, a força dos movimentos sociais e a capacidade de mobilização das organizações associativas. E também neste quesito o caso uruguaio deixa muito a desejar. A esse respeito boa parte dos especialistas no tema apontam que a organização da sociedade civil uruguaia ainda está bastante fragilizada, sendo que existe uma forte intervenção dos partidos políticos no seu interior. Para que se tenha uma idéia, enquanto o último Mapa do Terceiro Setor demarcou a existência de 4589 organizações em todo o Brasil, no Relatório sobre o Estado da Sociedade Civil de 2005, organizado pelo Instituto de Cooperación y Desarrollo, foi feito um levantamento que não chegou a apontar 200 organizações da sociedade civil sobre as quais foi possível obter informação detalhada. Entre estas as mais expressivas são as associações com caráter esportivo, que possuem o maior número de filiados no país (de uma delas, por certo, saiu Tabaré Vázquez); seguidas um pouco atrás pelos sindicatos.

Frente a uma ausência de várias das características que a literatura especializada indica como determinantes para o nascimento das democracias participativas como é possível explicar um caso como o de Montevideú?

A hipótese que defendo é que democracia participativa montevideana nasceu do único lugar que se poderia esperar frente às características tão particulares do caso uruguaio: os partidos políticos ou, mais especificamente, o Frente Amplio. E quando falamos em partidos políticos no Uruguai estamos referindo-nos a mais de 150 anos de história, sendo o Partido Colorado fundado em 1830 e o Partido Nacional (Blanco) em 1839.

Fundada em 1971, o Frente Amplio desde o início foi constituído enquanto uma frente de esquerda, agrupando organizações marxistas de diferentes matrizes, socialistas; dissidentes dos Partidos Colorado e Blanco, ex-tupamaros, entre outros. Em 1994, o Frente Amplio teve a adesão de uma importante dissidência do Partido Nacional, passando a concorrer nas eleições desse ano com a sigla: Encuentro Progresista-Frente

Amplio. Essa foi ampliada, em 1999, com a reincorporação do Nuevo Espacio, um partido formado por dissidentes do Frente em 1989. Com essa adesão o partido começou a competir eleitoralmente baixo a sigla: Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría. Como veremos adiante, esta dinâmica de frente política, na qual a negociação intergrupos era o principal instrumento de coesão partidária foi importantíssima para o desenvolvimento e êxito da descentralização participativa.

A idéia de implementar um plano de descentralização na cidade de Montevideo, presente no programa eleitoral do Frente Amplio apresentado nas eleições de 1989 nasceu da influencia exercida sobre alguns dirigentes deste partido do debate europeu sobre a descentralização e, muito especialmente, dos posicionamentos defendidos por alguns intelectuais social-democratas catalães, como Manuel Castells, sobre o papel dos movimentos sociais na gestão das cidades.

Neste sentido, entre as primeiras medidas do Intendente Tabaré Vázquez, em 1990, foi a divisão da cidade em 18 Centros Comunitários Zonais que teriam autonomia administrativa na organização de um conjunto de serviços público na área de sua abrangência. Na sua origem os CCZ eram dirigidos por seus coordenadores, nomeados pela Intendência, e tinham como principal instancia as “assembléias deliberantes”, da qual participavam os cidadãos.

Numa nação com as características centralizadoras já descritas a proposta de descentralizar o Estado, mesmo que em nível de apenas uma cidade, caiu como se fosse uma bomba e rapidamente angariou antipatias entre os mais diferentes segmentos da classe política. Em especial, a oposição do governo federal, na época dirigido pelo Presidente Alberto Lacalle (Partido Blanco), redundou na redução de recursos e investimentos federais na capital uruguaia, principalmente no primeiro ano de governo. Diferentemente do que ocorreu em outras cidades nas quais as propostas participativas se afirmaram a partir de uma quebra-de-braço envolvendo os poderes executivo e legislativo das cidades, a estratégia do governo do Frente Amplio foi o de organizar um grupo executivo, reunindo representantes de diferentes agrupamentos políticos, com a finalidade de discutir a descentralização da cidade de Montevideo.

A Comisión Mixta de Descentralización, criada em 1991, foi composta por representantes da Intendência de Montevideo, da Junta Departamental Local (na qual participavam os partidos de oposição) e juristas constitucionalistas. Após longo processo de negociação, em 1993, é aprovada consensualmente a estrutura que até hoje

vigora nos CCZ. Estes são geridos por uma estrutura tripartite formada pelo Diretor do Centro, a Junta Local e o Conselho de Vizinhos.

Sublinho que a principal consequência da forma como foi conduzida a implementação dos Centros Comunais Zonais de Montevideu foi a extensão do modelo de descentralização para o conjunto do país. Com a Reforma Constitucional de 1996, já no governo de Julio Maria Sanguinetti, foi aprovada uma abrangente proposta de descentralização política que incluiu não só o Estado nacional como também o conjunto dos municípios uruguaios. É também esta reforma que realiza amplas mudanças na organização do sistema eleitoral uruguaio que, segundo diversos autores, visaram colocar freios no crescimento da esquerda no país.

Desde o ponto de vista de políticas participativas três aspectos merecem destaque na proposta executada na Intendência de Montevideu. O primeiro deles é o desenho da proposta de descentralização uruguaia que mescla elementos de democracia representativa com outros de participativa. Interessante é que a proposta trás para dentro das estruturas de descentralização aos partidos políticos e aos representantes do poder legislativo, propiciando não apenas espaços de pressão, mas espaços de diálogo entre parlamentares e cidadãos.

O segundo é a organização do orçamento participativo de Montevideu com características diferentes do modelo porto-alegrense. As diferenças não estão no tocante aos princípios do orçamento enquanto um importante mecanismo de democratização da gestão local, mas no que diz respeito a forma como esta instancia é levada a cabo.

O orçamento participativo da capital uruguaia tem ingerência sobre dois tipos de recursos: o primeiro é determinado anualmente pelo Intendente, a partir de uma análise das finanças municipais, e os cidadãos tem o direito de decidir a finalidade deste montante por meio do voto universal; o segundo refere-se aos investimentos destinados às políticas de infra-estrutura e assistenciais dos Centros Comunais Zonais, ficando o destino destas verbas como uma prerrogativa dos Conselhos de Vizinhos.

A deliberação sobre a primeira verba - ordem que apresento apenas com fins descritivos - tem como primeiro passo a nomeação do *Equipo de Planificación Zonal* que é formado por representantes do CCZ, da Junta Local e do Conselho de Vizinhos. Este será o responsável pela organização da deliberação orçamentária. Nas mãos da EPZ ficam as seguintes tarefas aqui apontadas em ordem cronológica: 1) realização de cursos de capacitação de conselheiros e cidadãos interessados no processo; 2) convocatória de reuniões barriais nas quais são apresentadas propostas para o orçamento; 3) estudo da

viabilidade das propostas apresentadas e encaminhamento das mesmas para a IMM e o Conselho de Vizinhos, este último responsável pela lista final de propostas que serão submetidas a apreciação popular; 4) encaminhamento das propostas para votação (em outubro elas são votadas de acordo com as mesmas normas da eleição dos conselheiros) Finalizado este processo as propostas aprovadas são apresentadas ao Executivo e é assinado um termo de compromisso referente a sua execução no prazo de um ano.

A outra parcela de recursos que é submetida à deliberação popular é definida a partir da dinâmica interna dos Conselhos de Vizinhos e encaminhada para a Junta Local que apenas possui poder consultivo sobre a proposta. No final do processo também é assinado um termo de compromisso nos moldes do processo descrito anteriormente.

O terceiro aspecto importante em termos de políticas participativas diz respeito à gestão participativa das políticas sociais dos centros comunais zonais, seja em termos das comissões temáticas oferecidas por estas estruturas, seja pela co-gestão participativa dos serviços oferecidos, como creches, refeitórios populares, policlínicas, etc.

Em termos do desenvolvimento de políticas sociais participativas uma das áreas que mais se destaca é a da saúde pública, considerando que houve uma descentralização da prestação de serviços na cidade de Montevideu e uma vinculação dos mesmos aos CCZ. A reorientação das políticas municipais de saúde passou pelo desenvolvimento do Programa de Atenção Zonal (PAZ), criado em 1990. Inicialmente, esta proposta visou descentralizar o sistema de saúde aproximando o atendimento às comunidades mais carentes. Ao mesmo tempo, ocorreu um esforço no sentido de integrar as diferentes áreas de atenção médica num único local e agilizar o diagnóstico e tratamento dos pacientes.

Ao deslocar a gestão do serviço de atenção na área da saúde para os Centros Comunais Zonais ocorreu uma clara democratização da relação dos cidadãos com a sua prestação, na medida em que o serviço passou a ser co-gerido pela própria comunidade. Além disso, o sistema do PAZ foi montado de forma a estimular a integração da iniciativa privada no processo de atenção gratuita à população, uma verdadeira parceria entre o público e o privado, através da integração de algumas clínicas privadas no sistema.

Atualmente, o PAZ é composto por 20 policlínicas regionais criadas pelo poder público. Além destas, o sistema é composto por mais 16 policlínicas que são fruto de convênios com Ong's e empresas privadas. A partir da parceria público-privado, foram criadas 05 policlínicas móveis que prestam serviços nas regiões mais carentes da cidade.

Um fator interessante nesta experiência é que ela inovou no atendimento de saúde ao mesmo tempo em que criou um conjunto de organismos e canais participativos que fizeram com que os cidadãos fossem agentes deste processo (comissões de gestão social; redes de comissões de saúde; etc).

Em termos da comparação entre os respectivos desenhos organizacionais de Porto Alegre e Montevideu várias constatações são destacáveis. A primeira, e talvez uma das mais importantes, é que as propostas participativas praticamente se encontram numa ordem inversa de organização, cabendo sublinhar que quando, no caso uruguaio, se descentraliza o sistema de execução das políticas públicas, no caso brasileiro o que se democratiza é o processo decisório sobre a organização dos investimentos em políticas públicas e vice-versa.

Acompanhando a experiência porto-alegrense, o que se vê é que a grande participação popular está dirigida para a mobilização que envolve a discussão orçamentária, processo que é extremamente rico. Contudo, mesmo existindo um acompanhamento das políticas aprovadas na estrutura participativa, sua execução passa pela mediação das possibilidades financeiras do município que, indiretamente, acaba dando a última palavra sobre quando as deliberações populares serão atendidas. No caso de Montevideu, a definição das políticas a serem executadas passa muito mais pelas estruturas formais da administração municipal do que pelos canais participativos, no entanto, considerando que uma parte das políticas sociais são descentralizadas e passam pelos centros comunais zonais, existe um espaço consistente para a remodelação destas a partir da análise das particularidades de cada região.

Outro ponto a destacar é que o grau de autonomia obtido pela sociedade civil em Porto Alegre é muito maior do que no processo uruguaio, no qual a participação mais ampla da população está restrita à eleição dos representantes nos conselhos de vizinhos. Entretanto, também não se pode negar que o grau de abrangência qualitativo do processo participativo em Montevideu é bem maior do que em Porto Alegre, na medida em que os cidadãos da capital gaúcha vêem muitas das suas expectativas restritas às limitações das parcelas do orçamento municipal destinados à discussão do orçamento participativo.

Neste sentido, o modelo uruguaio se aproxima muito mais de uma idéia de reforma do estado do que a experiência porto-alegrense, sendo que isto não pode ser considerado um ponto menor.

A proposta de renovação orçamentária porto-alegrense tem enormes e inquestionáveis qualidades no tocante à participação cidadã, considerando que é um processo que transforma a dinâmica de organização da cidade e mobiliza a população. Neste sentido, é uma experiência que gera capital social e reconduz segmentos historicamente alijados da sociedade gaúcha na direção da cidadania e inclusão social.

Já no tocante a Montevideu, o projeto executado tem a vantagem de, desde o início, ter sido fruto da discussão entre diferentes segmentos políticos, fato que fortaleceu esta proposta frente as previsíveis oscilações dos resultados eleitorais e a possibilidade de alternância de partidos políticos no governo. Além disso, a perspectiva reformista presente nesta experiência fez com que a descentralização participativa e a estrutura estatal formal passassem por um processo de fusão através da qual todos os atores sociais envolvidos (poder legislativo, executivo e cidadãos) acabassem sendo parte indispensável do processo, o que também está fortalecendo a perspectiva de continuidade desta proposta independentemente do partido político no governo. Em síntese, o esquema descentralizador uruguaio permite uma abrangência maior de interferência dos cidadãos no conjunto das políticas públicas, além de também garantir uma integração no interior dos centros comunais zonais dos distintos segmentos da estrutura política municipal. Nestes organismos os representantes do governo, dos partidos políticos e dos cidadãos acabam sendo estimulados a construir um espaço público de discussão e negociação que, no final das contas, é fundamental na construção de uma experiência coletiva de gestão.

Bibliografia

CHAVEZ, D. (2004), "Montevideo. De la participación popular al buen gobierno", en CHAVEZ, D. y GOLDFRANK, B. (Orgs.), **La izquierda en la ciudad. Gobiernos progresistas en América Latina**, Barcelona, Icaria.

GOLDFRANK, B. (2002), "The Fragile Flower of Local Democracy: Participation in Montevideo", en **Politics & Society**, vol. 30, No. 1.

HARNECKER, Marta. **Haciendo camino al andar**. Caracas, Monte Ávila.

MASDEU, W. (2004). Participación con descentralización social. **La Era Urbana**, n. 2, p. 19-21.

VENEZIANO Esperón, A. (2003), "La participación en la descentralización del gobierno municipal de Montevideo (1990-2000). Evaluación de 10 años de gobierno de izquierda y algunas reflexiones para América Latina", en **Documentos IIG**, No. 110.

