

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXI, No. 2–2005

ALTERNATIVE ENTWICKLUNGEN IN LATEINAMERIKA

Schwerpunktredaktion:

Markus Auinger, Franziska Herdin, Johannes Jäger,
Bettina Köhler, Bernhard Leubolt, Barbara Nothegger

Mandelbaum Edition Südwind

Inhaltsverzeichnis

- 4 Einleitung: Alternative gesellschaftliche Entwicklungen in Lateinamerika heute – Konzeptionelle Aspekte
- 21 BETTINA KÖHLER
Ressourcenkonflikte in Lateinamerika
Zur Politischen Ökologie der Inwertsetzung von Wasser
- 45 MARKUS AUINGER
Demokratisierungsimpulse und Ansatzpunkte für eine Transformation des Arbeitsprozesses in Brasilien
- 64 IRMI SALZER
Der MST und sein alternatives Projekt: Die politische und gesellschaftliche Rolle der brasilianischen Landlosenbewegung
- 83 BARBARA NOTHEGGER
Die zapatistische Autonomie und Medien –
Beispiel Radio Insurgente
- 100 FRANZISKA HERDIN
Der bolivarianische Prozess in Venezuela – eine Alternative zum Neoliberalismus?
- 125 ALFREDO ALEJANDRO GUGLIANO
Demokratie als Raum für die Entwicklung einer BürgerInnenschaft
Ein Vergleich zwischen dem Partizipativen Budget von Porto Alegre und der Partizipativen Dezentralisierung von Montevideo
- 149 Rezension
- 153 Autoren und Autorinnen
- 155 Informationen für Autoren und Autorinnen

ALFREDO ALEJANDRO GUGLIANO

Demokratie als Raum für die Entwicklung einer BürgerInnenschaft
(*cidadania*²)

Ein Vergleich zwischen dem Partizipativen Budget von Porto Alegre (Brasilien) und der Partizipativen Dezentralisierung von Montevideo (Uruguay)

1. Einführung

Dieser Artikel soll zur Vertiefung einer neuen Richtung innerhalb des Demokratie-Diskurses beitragen, die neben der Betonung von Aspekten, die sich auf das politische System beziehen – das oft ausgehend von den Begriffen *governance* und *accountability* untersucht wird – auch eine Qualitätsanalyse des demokratischen Prozesses anstrebt. Dies ist eine zentrale Perspektive für aktuelle Studien, da es, wie Ulrich Beck (1998: 11)³ hervorhebt, mehr Zweifel als Sicherheit gibt betreffend das Ausdehnungsvermögen der Symbiose zwischen Kapitalismus und Demokratie auf andere Regionen außerhalb der westlichen Länder; es besteht nur wenig Gewissheit über die Kapazität dieser Verbindung, angesichts des derzeitigen Verschlechterungsprozesses physischer, kultureller, sozialer und auch ökologischer Bedingungen auf der Erde, konkrete Vorteile zu bieten.

Indessen führt die Tatsache, dass in der aktuellen, von der Globalisierung gekennzeichneten Entwicklungsphase des Kapitalismus die Demokratie das vorherrschende politische System darstellt, nicht dazu, dass alle Demokratien als gleichwertig erachtet werden könnten. In diesem Sinne werden hier zwei Konzepte untersucht, die im Hinblick auf die Ausweitung der BürgerInnenpartizipation in Lateinamerika als äußerst relevant gelten. Der Artikel bezieht sich auf die Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den partizipativen Verwaltungsmodellen in den Städten Montevideo, das seit 1990 von einer Koalition linker Gruppierungen namens *Frente Amplio* verwaltet wird, und Porto Alegre, das zwischen 1989 und 2004 von der brasilianischen Arbeiterpartei (*Partido dos Trabalhadores – PT*) verwaltet wurde. Im Fall Uruguays handelt es sich um ein Dezentralisierungsprojekt, das auf der Schaffung lokaler Verwaltungszentren (*Centros Comunais Zonais – CCZ*) basiert und im Fall Brasiliens um die

Ausweitung der BürgerInnenbeteiligung an der Stadtplanung durch das Partizipative Budget (PB).

Verschiedenste Autoren bedienten sich in den letzten Jahren hinreichend der qualitativen Perspektive zur Untersuchung von Demokratien; sie untersuchen neben anderen Problemstellungen hauptsächlich den Verlauf junger Demokratien, die ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre in Südeuropa, Lateinamerika, Osteuropa und später in Afrika und Asien gebildet wurden. Diese von Samuel Huntington (1991) als so genannte „Dritte Welle der Demokratisierung“ (*third wave of democracies*) zusammengefassten Ansätze waren von einem spezifischen Kontext geprägt, in dem die Reorganisation der Staatsbürgerlichkeit und der BürgerInnenrechte einerseits und andererseits der Neoliberalismus und der Versuch, den Staat den Marktbeziehungen zu unterwerfen, nebeneinander bestanden.

Im Gegensatz zu der Zeit nach 1945, als die Demokratien von Umständen geprägt waren, die sich nach der Initiative des Staats richteten, ein nationales Projekt aufzubauen, mussten sich die jungen Demokratien in dem Moment, da sie ihre ersten Schritte in Richtung einer Konsolidierung des politischen Systems wagten, einem ganz besonderen Kontext stellen, in dem vier Elemente hervortraten: Zunächst der Zerfall des Kommunismus und das Ende eines stets vom Kalten Krieg und der bipolaren Teilung der Welt bedrohten Zusammenlebens. Das zweite Element war die Verringerung des Einflussbereichs des Nationalstaats, der zwar als Gerüst zur Regelung einer Reihe von Beziehungen auf nationaler Ebene fortbestand, aber schließlich seine Fähigkeit zur Sozialzentralisierung größtenteils verlor. Das dritte Element bestand in der Schwierigkeit, eine neue „Weltordnung“ zu errichten, angesichts der Unfähigkeit z.B. der Vereinten Nationen (UNO) in Konflikten, bei denen multinationale Interessen mitspielten, zu vermitteln. Schließlich soll als viertes Element die rasche Ausdehnung des Wirtschaftsmarkts hervorgehoben werden, der nun durch den Einsatz neuer Kommunikationstechnologien, welcher neue Märkte und Ausweitungsmöglichkeiten des Privatkapitals eröffnet hat, angekurbelt wird.

Angesichts solch tief greifender Wandel durchlief auch das Studienfeld selbst, das sich der Untersuchung des demokratischen Prozesses widmete, Momente der Neudefinition vieler seiner theoretischen Parameter, darunter sogar die Bedeutung des zu untersuchenden Studienobjekts (Touraine: 1991; Schmitter/Karl: 1991)⁴.

In Bezug auf das zuvor Angeführte betont Guillermo O'Donnell (1999: 580), dass derzeit „[...] die Demokratie nicht nur auf Ebene des Systems, sondern auch des Staats und unter gewissen Aspekten aus dem allgemeinen sozialen Kontext heraus untersucht werden sollte“. In gleicher Richtung verteidigt

auch Manuel Antonio Garretón (2003: 47) die Ansicht, dass die Demokratie nicht nur die Notwendigkeit darstelle „[...] Aufgaben, die durch unvollendete Gründungen, Übergänge und Reformen liegen geblieben sind, zu vervollständigen, sondern die *polis* und die politischen Systeme zu rekonstruieren, sowie eine neue Form der Beziehung zwischen Staat, Politik und Sozialakteuren zu definieren“. Und Boaventura de Sousa Santos (1998: 122) betont schließlich, dass die Demokratie angesichts der Globalisierung nicht mehr auf den Staat beschränkt bleiben darf, entsprechend der Notwendigkeit, auch die nicht-staatliche Ebene zu demokratisieren und unter Berücksichtigung dessen, dass „[...] allein die Konvergenz der zwei Demokratisierungsprozesse die Wiederherstellung eines öffentlichen Raumes demokratischer Entscheidung gewährleistet“.

Trotz unterschiedlicher Nuancen in den Argumentationen, die diese Diskussion bilden, was angesichts der unterschiedlichen theoretischen Perspektiven, die den einzelnen Arbeiten zugrunde liegen, durchaus verständlich ist, kann man doch bei vielen Autoren eine Konvergenz bezüglich einiger Aspekte beobachten, die zu einer Neudefinition des Begriffs Demokratie beitragen könnten. Darunter seien als wesentlichste Aspekte die folgenden hervorgehoben:

- Auffassung der Demokratie als ein räumlich und zeitlich dimensioniertes Konzept, wodurch die Übertragung erfolgreicher Modelle von einem Land auf ein anderes verhindert werde;
- Charakterisierung der Demokratie über das politische System hinaus, unter Einbezug des Staates, der Gesellschaft und der Subsysteme (in den Bereichen Recht, Kultur, Bildungswesen etc.);
- Betonung der Vermittlung zwischen lokaler und globaler Ebene, sowie subnationalen Ebenen, im Sinne einer Redimensionierung jener Faktoren, von denen die politische Stabilität abhängt;
- Einbezug neuer Themenbereiche, die in den Demokratie-Diskurs einfließen, wie etwa die Beziehung Mann / Frau, Ethnie, Nachhaltigkeit, politische Kultur etc.
- Achtung der gesellschaftlichen Bedingungen der demokratischen Entwicklung, darunter jene Aspekte im Zusammenhang mit Menschenrechten, Sozialkapital, Gewalt, Arbeitslosigkeit etc.

Nachdem die Demokratie nach dem Fall der Berliner Mauer (1989) weltweit als souveräne Alternative politischer Staatenorganisation galt, erfahren die westlichen Demokratien gegenwärtig die Folgen der fortschreitenden Globalisierung und ihre Auswirkungen auf die Verwaltbarkeit der Nationalstaaten sowie den Einfluss dessen, was in einem Teil der Fachliteratur als *disaffection* (Putnan/Pharr/Dalton 2000) bezeichnet wird, vielleicht aber besser als totale Gleichgültigkeit, Desinteresse der BürgerInnen für die staatliche Politik, die

politischen Parteien und vor allem für die BerufspolitikerInnen beschrieben werden könnte⁵.

Das vielleicht Bemerkenswerteste an alledem ist, dass während die Demokratie viel von ihrer Glaubwürdigkeit einbüßt und Marktbeziehungen – insbesondere durch Wirtschaftsreformen – zunehmend die Planung der nationalen Politik in den neuen Demokratien bestimmen, gleichzeitig auch eine ganz neue Wiederauferstehung der Zivilgesellschaft zu beobachten ist.

Der Ausdruck „Wiederauferstehung der Zivilgesellschaft“ wurde bekanntlich vor allem von den Untersuchungen von Guillermo O'Donnell und Philippe Schmitter (1988) ausgehend verwendet, um jenen Prozess zu beschreiben, in welchem die Zivilgesellschaft in Diktaturen im Süden Europas und in Lateinamerika ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre auf die Straße geht, um Änderungen im System einzufordern. In Fortsetzung der ursprünglichen Charakterisierung wird nun in diesem Artikel vorgeschlagen, dass wir heute, besonders in den westlichen Demokratien, eine neue Phase dieses Prozesses erleben, in der die BürgerInnenmobilisierung nicht mehr auf einen Bruch mit dem System abzielt, sondern grundsätzlich Gewinne für die Allgemeinheit erstrebt, wie etwa die Erhaltung öffentlicher Plätze (Plätze, Schulen, Straßen) und eine Verbesserung sozialer Dienstleistungen und der Lebensqualität für die Gemeinschaft.

Einige dieser Ansätze gedeihen oft fernab der staatlichen Ebene. So entwickeln ehrenamtlich Tätige, NGOs oder verschiedene soziale Kollektivorganisationen, die an religiöse Gemeinschaften, Unternehmergruppen, kulturelle Vereinigungen etc. gebunden sind, obwohl sie öffentliche Mittel erhalten, ihre eigenen Aktivitäten unabhängig vom Willen staatlicher Machthaber. Andere Konzepte entstehen im Grunde durch Staatshand, meist in Verbindung mit der Zivilgesellschaft, und zielen darauf ab, einen noch nie zuvor besetzten Raum in liberaler öffentlicher Sphäre einzunehmen, auf Ebene der Partizipation in Regierungsstrukturen, und daher werden diese Versuche allgemein als Versuche partizipativer Demokratie oder als Versuche des Einbezugs der BürgerInnen in die öffentliche Verwaltung bezeichnet. Und genau das ist der Gegenstand der durchgeführten Untersuchungen der partizipativen Verwaltungsformen in Montevideo und Porto Alegre.

2. Unterschiede der Demokratisierung in Brasilien und Uruguay

Die politische Geschichte der brasilianischen und der uruguayischen Gesellschaft weist einige Unterschiede auf. Laut Constanza Moreira (2001: 13): „[...] im Hinblick auf die Politik im Laufe des Jahrhundert ist auffällig,

das Brasilien bis 1930 ein zwischen den Eliten kompetitives System besaß, bis 1945 ein autoritäres Regime korporativer Art, zwischen 1945 und 1964 eine eingeschränkte Demokratie, zwischen 1964 und 1985 ein Militärregime und zwischen 1985 und 1990 eine eingeschränkte Demokratie. Uruguay konsolidierte hingegen bis 1903 keine Stellung politischer Kompetenz, war dann bis 1919 eine eingeschränkte Demokratie und konnte von da an als volle Demokratie betrachtet werden, die von zwei autoritären Perioden unterbrochen war (1933-1942/1973-1984).“

In Bekräftigung dieser Beschreibung hebt Francisco Weffort (1989: 80) einige wichtige Unterschiede zwischen den angeführten Ländern hervor, um zum Schluss zu kommen: „Ist Brasilien ein Land mit chronischer Instabilität der Parteien, so besitzt Uruguay [...] eine Geschichte parteilicher Stabilität.“

Allgemein war der Verlauf der brasilianischen Politik vom Aufbau einer politischen Hegemonie vonseiten der agrarexportierenden Eliten durch eine Verwehrung der grundlegenden BürgerInnenrechte gegenüber breiten Bevölkerungsgruppen gezeichnet. Dies tritt besonders klar zutage, wenn man die ständigen Reformen der Parteienstruktur Brasiliens betrachtet, welche die Bildung starker Parteien mit traditioneller WählerInnenschaft verhinderten, wobei zu berücksichtigen ist, dass diese ebenso schnell aufgelöst wurden wie neue Parteikürzel geschaffen wurden. Die Tatsache, dass AnalphabetInnen von 1891 bis 1985 kein Wahlrecht besaßen, festigte gleichermaßen die Diskriminierung der ärmsten Bevölkerungsgruppen, denen für fast ein Jahrhundert ab der Einführung der Republik jegliche politischen Mindestrechte verwehrt blieben⁶.

Das Fortbestehen eines formalen Systems politischer Ausgrenzung breiter Bevölkerungsschichten in Brasilien veranlasste verschiedene Autoren, wie Francisco Weffort (1992), dazu, den Begriff „brasilianisches Dualsystem“, wie er in der brasilianischen akademischen Literatur der 1940er und 1950er Jahre häufig verwendet wird, wieder aufzugreifen, um sich auf Eigenheiten eines politischen Modells zu beziehen, in dem politische Partizipation ein Vorrecht darstellte.

Im Falle Uruguays war das 20. Jahrhundert vom so genannten *imaginário batllista* (benannt nach den reformistischen Regierungen unter José Battle y Ordóñez 1903-1907 und 1911-1915) geprägt, einer Haltung, die auf der „[...] Heiligung des Konsens, der Beschwichtigung von Konflikten und der Ausdehnung der Verhandlungskultur“ (CAETANO 1999: 425) beruht. Der *batllismo* war die hegemonische Strömung der Colorado-Partei während der ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts, zu deren Prinzipien die Trennung von Kirche und Staat, kostenlose Schulbildung auf allen Stufen, die Nationalisierung öffentli-

cher Dienstleistungen und der Wirtschaft sowie die Ausweitung der sozialen Gesetzgebung gehörten. Durch die Ausweitung des Einflusses dieser politischen Tradition über den 1929 verstorbenen Präsidenten Batlle y Ordóñez hinaus ergab sich als Hauptkonsequenz die Definition einer soliden Sozialgesetzgebung, die insbesondere auf der 40-Stunden-Woche, einem Mindestlohn für Landarbeiter und der Neuorganisation des Pensionssystems basiert. Symbol dieser Periode war die Annahme der Verfassung von 1919; neben anderen Maßnahmen strukturierte diese den aus Vertretern der Regierung und der Oppositionspartei bestehenden nationalen Verwaltungsrat, der dafür zuständig war, die wichtigsten Handlungen der Regierung zu verfolgen und zu diskutieren.

Trotz bestehender Kontroversen über die Folgen dieses Konzepts in Bezug auf die Wirtschaftspolitik und über die erheblichen Schwierigkeiten des Staats Uruguay, die von der Reformpolitik des *batllismo* geschaffenen Erwartungen zu erfüllen, steht der Einfluss dieser Zeit auf die Verfassung eines der stabilsten politischen Systeme der Region außer Frage. Nach Charles Gillispie (1986) wurde das uruguayische System, auf dem *batllismo* aufbauend, mit großer politischer Stabilität ausgestattet und als „demokratischstes Modell Lateinamerikas“ betrachtet. Den Argumenten des genannten Autors zufolge war der demokratische Verlauf in Uruguay in den siebzig Jahren, die dem Militärputsch von 1973 vorangingen, auf höchstmögliche Parteiorganisation und die Wahrung der politischen BürgerInnenrechte ausgerichtet.

Wenn in Brasilien einerseits nie eine dem *batllismo* ähnliche politische Form auftrat, so entwickelte sich andererseits doch eine stark ausgeprägte Verhandlungskultur unter der Elite. Diesbezüglich erachtet Michel Debrun (1983) die „Versöhnung“ als eines der Schlüsselemente der brasilianischen Politik, da diese als wichtigstes Mittel eingesetzt wurde, um dafür zu sorgen, dass politische Veränderungen nicht signifikant in den Verlauf der Machtgefüge der Gesellschaft eingreifen, und gewährleistete, dass – selbst in Fällen größten Wandels vonseiten der Regierung – die Grundlagen von Herrschaft und politischem Prestige der Eliten unerschüttert blieben.

Erwähnenswert ist hier die Differenzierung, dass in Uruguay der Verhandlungsprozess zwischen den Eliten eine einschließende Rolle spielte, während es in Brasilien auf Seiten der politisch dominanten Gruppen gang und gäbe war, weiterhin politische Rechte zu versagen.

Bezüglich der Redemokratisierung der 1980er Jahre ist hervorzuheben, dass der Prozess in beiden Ländern auf Initiative von Militärregierungen hin ausgelöst wurde. In Brasilien kennzeichnete den Übergang die berühmte Ansprache des Präsidenten der Republik, General Ernesto Geisel, im Jahr 1974, in der er auf die Möglichkeit eines „langsamen und allmählichen Übergangs zur

Demokratie“ verwies. (COUTO 1998: 138-139). In Uruguay beginnt dieser Prozess mit der Volksabstimmung am 30. November 1980, die von Militärs selbst organisiert wurde, um das politische System durch eine neue Verfassung zu legitimieren und ausreichende Unterstützung zur Stabilität der diktatorischen Regierungen zu sichern.

Die Ergebnisse dieser hier beschriebenen politischen Formen fielen sehr unterschiedlich aus. Die Volksabstimmung in Uruguay bedeutete einen schweren Schlag für die Militärdiktatur. Trotz der Zensur und des enormen Propaganda-Apparats der Regierung stimmten 52,7% der Bevölkerung gegen die neue Verfassung, und zwar bei einer Wahlbeteiligung von 85%. Durch die Niederlage in ihrer Strategie der Volksabstimmung waren die Militärs in Uruguay, obwohl sie die Staatsführung weiter innehielten, gezwungen, den Übergang zur Demokratie zu beschleunigen, was in Form der vier Jahre später stattfindenden Präsidentschaftswahlen geschehen sollte. Auf der anderen Seite hielten sich die mit ihrer Strategie eines überwachten Übergangs erfolgreichen Militärs in Brasilien bis 1984 mit starker politischer Kontrolle an der Macht, also noch zehn Jahre nach den Ansprachen von General Geisel, bei denen es zu den großen Demonstrationen der „*Diretas já*“-Bewegung kam, die demokratische Direktwahlen einforderte.

Des Weiteren ist es wichtig aufzuzeigen, dass der Übergang zur Demokratie sowohl in Brasilien als auch in Uruguay über Verhandlungen verlief, die Militärs und Opposition miteinbezogen. Diese als „ausgehandelte Übergänge“ bekannte Form einer Neuentstehung der Demokratie war geprägt – wie bei Frances Hagopian (1990: 149) angeführt – von der „[...] Verhandlung von Abkommen mit dem Ziel, sämtliche möglichen Konfliktquellen aus dem politischen Programm zu entfernen“.

Obwohl es in Brasilien einen Übergangspakt gab, der Militärs und zivile Verantwortungsträger der Opposition an eine ausgehandelte Systemveränderung band, findet sich, von einigen Presse-Aussagen solcher Verhandlungsteilnehmer abgesehen, kein Beweis, dass diese Besprechungen zwischen autoritären und demokratischen Segmenten stattgefunden haben. Schließlich wurde dies zu einem Kennzeichen des brasilianischen Redemokratisierungsprozesses, entsprechend José Álvaro Moisés (1985: 142): „Der Übergang zur Demokratie in Brasilien charakterisierte sich – [...] – durch seinen Verlauf [...] als ein beispielhafter Fall des kontinuierlichen Übergangs, d.h. ein Prozess, der nicht nur einen starken Einfluss der Streitkräfte auf die Institutionalisierung der Demokratie aufweist, sondern außerdem in allen Bereichen des brasilianischen öffentlichen Lebens über eine breite, starke und verteilte Präsenz früherer, aus dem alten Regime stammender politischer Muster verfügte“.

In diesem Fall ginge es konkret um eine wechselseitige Beziehung zwischen autoritärer Elite und Opposition, die die Umsetzung eines kontrollierten und den Interessen beider Gruppen entsprechenden Übergangsprogramms anstrebten und dabei eine stärkere Radikalisierung der Zivilgesellschaft verhinderten (Mainwaring 1986). Mit dem Erfolg dieser Strategie übertrugen die Militärs durch eine Wahl in einer aus ParlamentarierInnen gegründeten Wahlversammlung im Jahr 1984 die Regierung auf gemäßigtere Teile der Opposition, die durch höhere Gewalt (das Ableben des Präsidentschaftskandidaten Tancredo Neves) bei den Wahlen schließlich durch einen der wichtigsten BürgerInnenvertreter der Militärregierung der 1970er Jahre, den Präsidenten José Sarney, vertreten wurden.

In Uruguay verlief diese Verhandlung über die so genannten „Clube Naval-Pakte“, offizielle Sitzungen mit Regierungsmitgliedern und Vertretern der *Colorado*-Partei und des *Frente Amplio* (die *Blanco*-Partei weigerte sich, an diesem Forum teilzunehmen), aus denen eine gemeinsame Agenda über die Fortsetzung des Redemokratisierungsprozesses hervorging. Indem sie ihre politische Stärke klar aufzeigten, erlangten die uruguayischen Militärs eine Reihe politischer Garantien, die den nationalen Sicherheitsrat, die Militärtribunale, Beförderungen innerhalb der Heereshierarchie etc. umfassten. (Gilliespie op.cit.: 286-289). Des Weiteren wird bei Juan Linz und Alfred Stepan (1999: 189-190) treffend betont: „Die bedeutendste Einschränkung, die in dem zwischen den Parteien und den Militärs geschlossenen *Pacto do Clube Naval* ausgehandelt wurde, bestand darin, dass Wahlen nur unter der Bedingung abgehalten werden dürften, dass Wilson Ferreira, charismatischer Anführer einer der wichtigsten Parteien, des *Partido Blanco*, nicht für das Präsidentenamt kandidiere. [...] Hingegen minderte der Umstand, dass die *Blanco*-Partei andere Kandidaten stellte und die Links-Koalition (*Frente Amplio*) in die Teilnahme an den Wahlen einwilligte, die Illegitimität der Wahlen“.

Trotz aller Einschränkungen im Rahmen des Übergangs in Brasilien und Uruguay erlebten beide Länder, wenige Jahre nach dem Ende dieses Prozesses, bei den Wahlen ein Wachstum linker Parteien mit einer starken Eingliederung in soziale Bewegungen, was in den Sieg der brasilianischen Arbeiterpartei bei den Kommunalwahlen von Porto Alegre (1989) und des *Frente Amplio* in der Verwaltung von Montevideo (1990) mündete.

3. Die Partizipativen Modelle in Porto Alegre und Montevideo

Das Partizipative Budget von Porto Alegre und die Lokalen Verwaltungszentren von Montevideo sind wichtige Beispiele für den Versuch, die BürgerIn-

nenbeteiligung an der öffentlichen Verwaltung auszuweiten, indem Anhaltspunkte geboten werden, um die verschiedenen Voraussetzungen zu verstehen, die der Bildung partizipativer Demokratien freien Lauf lassen können, sowie um die Vielfalt der Erscheinungsformen derselben wahrzunehmen. Diese Aspekte gewinnen an Bedeutung, wenn man berücksichtigt, dass die beiden Städte in der gleichen Phase der Geschichte, aber ohne jegliche Verbindung oder Absprache, eine Politik im Sinne der Ausweitung der demokratischen Partizipation einführten.

Zum Verständnis der Ausmaße des Prozesses, auf den hier Bezug genommen wird, erscheint es nützlich, einige grundlegende Charakteristika der Verwaltung der beiden untersuchten Städte, wenn auch in verkürzter Form, darzustellen.

Montevideo ist das bedeutendste der 19 *Departamentos*, in die Uruguay gegliedert ist. Auch wenn die Stadt flächenmäßig nur 0,3% des uruguayischen Staatsgebiets einnimmt (530 km²), weist sie eine Bevölkerungszahl von 1,3 Millionen Einwohnern auf, was 40% der uruguayischen Bevölkerung entspricht, und besitzt einen Anteil von 58% am BIP. Was die Verwaltung betrifft, so ist der oberste Inhaber der Exekutive der Stadt der Bürgermeister (*intendente*); die Legislativgewalt liegt bei der *Junta Departamental* (Senat), die sich aus 31 Mitgliedern, den sogenannten *ediles*, zusammensetzt.

Die meisten von der Kommunalverwaltung durchgeführten Tätigkeiten betreffen Dienstleistungen im Bereich Infrastruktur. Die Regierung ist zuständig für die Wasserversorgung und Kanalisierung, öffentliche Beleuchtung, Pflasterung und Ausbesserung von Straßen, Erhaltung von Parkanlagen, Plätzen und Bäumen. Darüber hinaus ergänzt sie eine Reihe sozialer Dienstleistungen, die auf nationaler Ebene angeboten werden, wie etwa im Bereich der medizinischen Erstversorgung und der Kinder- und Jugend- sowie Seniorenpolitik. Die Stadtgemeinde ist auch für vielfältige Problemstellungen im Bereich Grund und urbane Flächennutzung zuständig; für Baustellen- und Baugenehmigungen, wie etwa für den Bau von Einkaufszentren oder *shopping centers*; und für die Festsetzung, Erhebung und Verwaltung von verschiedenen öffentlichen Steuern.

In dieser Stadt durchläuft der partizipative Prozess derzeit einen Ansatz zur Dezentralisierung der Kommunalen Gewalt, der auf der Ausweitung der BürgerInnenbeteiligung in verschiedensten Bereichen der öffentlichen Verwaltung basiert. Indem er diese Politik der Dezentralisierung eingrenzt, betont Alicia Veneziano (2001: 76) die Entwicklung von: „[...] sozialpolitischen Linien betreffend Frauen, Jugendliche und Gesundheit sowie von gesellschaftsfördernden politischen Maßnahmen und einer Reihe einzeln verteilter Dienstleistungen. Durch das dezentralisierte System wurden

Impulse für eine Teilhabe gesetzt, nicht nur in diesen politischen Bereichen, sondern auch für die Erstellung des kommunalen Fünfjahresbudgets, für die Raumordnungsplanung und die strategische Planung“ (Veneziano 2001: 76).

Das Modell der Dezentralisierung von Montevideo unterteilt die Stadt in Zonen, die von den *Centros Comunais Zonais* (CCZ) verwaltet werden; bei diesen CCZ handelt es sich um Einrichtungen, bei denen Angestellte und Fachkräfte tätig sind, deren Aufgabe darin besteht, sozialpolitische Maßnahmen zu entwickeln, die Abwicklung von Verwaltungsabläufen zu beschleunigen und Dienstleistungen auf sublokaler Ebene umzusetzen, wie die Beleuchtung in einzelnen Stadtteilen, Straßenerhaltung etc. Schätzungen zufolge waren in diesen Zentren 2004 etwa eintausend Angestellte in diese Tätigkeiten eingebunden.

Die Verwaltung der CCZ folgt einer dreigeteilten Organisationsstruktur: An erster Stelle steht die Koordination der Zentren, wozu Vertrauenspersonen ernannt werden, die die Stadtregierung in der Verwaltungszone repräsentieren. Zweitens gibt es die lokale Delegiertenversammlung (*Junta Local*) als Verbindungskanal zwischen der Verwaltungszone und dem formalen politischen System der Stadt, insofern als ihre Mitglieder zwar vom Bürgermeister ernannt, aber aus den in der *Junta Departamental* vertretenen politischen Parteien gewählt werden. Ihre Zuständigkeit liegt darin, über entsprechende sozialpolitische Maßnahmen zu entscheiden und sie zu führen sowie die Arbeit der Zentren zu beaufsichtigen. Drittens gibt es den Nachbarschaftsrat, ein Organ, dessen VertreterInnen direkt von der Bevölkerung gewählt werden, wobei zu den Wahlen alle WählerInnen der Verwaltungszone, in der sich das jeweilige Zentrum befindet, aufgerufen sind. Die Aufgabe der Räte besteht darin, soziale Kontrolle auf die Tätigkeiten der Zentren auszuüben und bei ihrer Festlegung zu beraten.

Porto Alegre ist bereits die zehntgrößte Stadt Brasiliens (496,8 km²), mit einer Einwohnerzahl von 383.356. Obwohl es sich um eine der bedeutendsten Städte des Landes handelt, ist der Beitrag Portos Alegres aus wirtschaftlicher Sicht bescheiden: Laut Daten aus dem Jahr 2001 besitzt die Stadt einen Anteil von 10,86% am BIP des Bundesstaats Rio Grande do Sul, dessen Hauptstadt sie ist. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung wird die exekutive Gewalt der Stadt von der *Prefeitura*, der der Bürgermeister vorsteht, ausgeübt und die legislative Gewalt von der *Câmara Municipal*, die sich derzeit aus 33 als *vereadores* bezeichneten Mitgliedern zusammensetzt. In Bezug auf die Aufgaben misst das brasilianische Verwaltungsmodell der exekutiven Gewalt größere Kompetenzen zu als das uruguayische, da diese für die Verwaltung einer breiten Palette sozialer Dienstleistungen und stadtpolitischer Maßnahmen auf lokaler Ebene zuständig ist.

In Porto Alegre demokratisiert das PB, wie es in der Stadt zwischen 1989 und 2003 eingesetzt wurde, die kommunale Finanzverwaltung durch die Beteiligung der Bevölkerung an der Planung der jährlichen Investitionen der Stadtgemeinde. So meint Boaventura de Sousa Santos (1998: 465), „it was based on an institutional innovation aimed at guaranteeing popular participation in preparing and carrying out the municipal budget, hence in the distribution of resources and definition of investment priorities.“

Im Vergleich gingen sowohl in Porto Alegre als auch in Montevideo die Ansätze zur Demokratisierung der öffentlichen Gemeindeverwaltung von einer ganzen Reihe konstitutioneller Änderungen aus, die zwischen Ende der 1980er und Mitte der 1990er Jahre getätigt wurden und eine Ausweitung der Verwaltungskompetenz auf Gemeindeebene sowie eine Öffnung von Kanälen, die potentiell eine stärkere BürgerInnenbeteiligung in diesem Prozess ermöglichen könnten, umfassten.

Im Fall Brasiliens sah die Verfassung von 1988 drei Formen für eine Budgeterstellung vor: Einen mehrjährigen Plan (*Plano Plurianual* – PPA), der sich auf Ausgaben, Arbeiten und Dienstleistungen bezieht, die länger als ein Jahr dauern; ein Gesetz über budgetäre Richtlinien (*Lei de Diretrizes Orçamentárias* – LDO), durch das hauptsächlich die Ziele und Prioritäten für die auf die Ausarbeitung des PPA folgende Periode festgelegt werden; und ein Gesetz über das Jahresbudget (*Lei Orçamentária Anual* – LOA), welches das eigentliche in dem Jahr zu verwendende Budget darstellt (nach Art. 165 und 166 der brasilianischen Verfassung). Die Verfassung garantierte den Gemeinden jedoch Autonomie in Bezug auf die Form, wie diese Prozesse ausgeführt werden sollten, wodurch sich ein beachtlicher Spielraum zugunsten der Entwicklung des partizipativen Modells auftat, das im kürzlich veröffentlichten Stadtstatut (2002) betrachtet wird, nunmehr ausgehend von der Charakterisierung der demokratischen Stadtverwaltung, die in diesem Text verstanden wird als: „die Bildung gleichberechtigter Organe in der Stadtpolitik; die Schaffung von Mechanismen zur Befragung der Öffentlichkeit; die Veranstaltung von Diskussionsrunden auf Gemeindeebene, Förderung von Volksinitiativen zum Gesetzesentwurf und die partizipative Budgetverwaltung“. (Das Stadtstatut dient einer Normierung zwecks Fortführung des mit der Verfassung von 1988 initiierten Prozesses zur Regelung der Verwaltung des städtischen Raums in Brasilien. Die Demokratisierung in den Städten wird im Speziellen in Kapitel IV des Statuts behandelt.)

Im Falle Uruguays war der Ausgangspunkt für die Umsetzung dieses Modells ein Zusammenspiel gesetzlicher Maßnahmen mit dem Zweck, die Schaffung der CCZ zu rechtfertigen. Ganz speziell erließ Staatspräsident Tabaré

Vasquez wenige Tage nach seinem Amtsantritt die Resolution 190 vom 4. Mai 1990, welche die Stadt in 18 Kommunalzentren teilte und somit die ersten Schritte in Richtung einer Dezentralisierung der Gemeinde setzte. Diese Maßnahme, die anfangs unter den Oppositionsparteien sehr umstritten war, wird durch Annahme des verfassungsändernden Gesetzes vom August 1994 auf nationaler Ebene ergänzt.

Als Ergebnis der Verhandlungen zwischen dem *Frente Amplio* und einem breiten Spektrum politischer Segmente, stellte die so genannte Mini-Reform der Verfassung nicht nur eine Ausweitung der Gewalt der Gemeinde und der lokalen Verwaltungsstrukturen dar, sondern auch einen entscheidenden Schritt in Richtung Legalisierung des uruguayischen Dezentralisierungsprogramms. Zu den wesentlichen durch diese Maßnahme herbeigeführten Änderungen gehören: Die verpflichtende Dezentralisierung des Staats (Art. 50); die garantierte Autonomie der departamentalen Regierungen bei der Unterzeichnung von Abkommen und Vereinbarungen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene; die Ausweitung der Autonomie der Stadtgemeinden zur Nutzung von Mitteln aus nationalen Steuern (Art. 297); flexiblere Befugnisse für die Gemeinden, lokale Steuern einzuhoben und andere Formen zur Ausweitung von Mitteln auf lokaler Ebene (Art. 298); Reduktion der Steuerbelastung für Privatunternehmen, die in *Departamentos* im Landesinneren investieren etc.

Obwohl es eine entscheidende Interferenz der Verfassungsreformen in der Entstehung der partizipativen Vorschläge auf lokaler Ebene gibt, fällt die Form auf, in der das Problem der Legalisierung dieser Prozesse in den beiden Städten behandelt wurde.

In Porto Alegre stand der legale Aspekt eindeutig nicht im Vordergrund der Regierungsstrategie, was erkenntlich wird, wenn Genro e Sousa (2001: 48) hervorhebt, dass „[...] seine Regelung [des PB] nicht durch kommunale Gesetzgebung erfolgt, sondern durch die Gesellschaft selbst, in autonomer Weise“. Diesbezüglich sei noch betont, dass trotz der relativen Fortschrittlichkeit des Grundgesetzes der Stadtgemeinde von Porto Alegre und seiner bedeutenden Errungenschaften im Sinne der Volksbeteiligung (insbesondere in Kapitel VII derselben – Von der Souveränität und der Volkspartizipation), die Frage des PB nicht in expliziter Form aufscheint, sondern nur die Volkspartizipation in der Erstellung des Gemeindehaushalts vage festgehalten ist. (Hier wird speziell auf Art. 116, § 1^o Bezug genommen: „Die Beteiligung der Gemeinschaft, auf Basis der Gemeindezonen, in den Phasen der Erarbeitung, Festlegung und Kontrolle der Durchführung des mehrjährigen Budgetplans, budgetärer Richtlinien und des Jahresbudgets wird gewährleistet.“)

In Montevideo wiederum ist von Anfang an eine starke Beschäftigung mit der Legalisierung partizipativer Foren feststellbar, wobei die Resolution 133 vom 28. Februar 1990, durch die Staatspräsident Tabaré Vazquez die ersten Schritte in Richtung einer Verwaltungsdezentralisierung der Hauptstadt Uruguays setzt, den Beginn einer gesetzlichen Regelung kennzeichnet. Von dieser Maßnahme ausgehend, förderte die Gemeindeverwaltung den Einsatz der „Gemischten Kommission für die Dezentralisierung“, der Regierungsmitglieder und die in der Stadt vertretenen politischen Parteien angehören, um einen breit angelegten Diskussionsprozess auf Gemeindeebene anzukurbeln, was drei Jahre später zur Annahme des *Decreto* 26019 vom 1. Juli 1993 durch die *Junta Departamental* führte. Dieser Beschluss legalisierte die Schaffung von achtzehn lokalen Zentren und genehmigte die Einrichtung der lokalen Delegiertenversammlungen und der Nachbarschaftsräte.

Erwähnenswert ist im Falle Uruguays, dass die Konzentration auf die Legalisierung des partizipativen Prozesses, wie sie in Porto Alegre nicht vorhanden war, verstärkt Verhandlungen zwischen der exekutiven Gewalt und der Gesellschaft hervorrief. Dies bringt San Martín (1994: 116) ganz klar zum Ausdruck: „Ohne Zweifel bezeichnend für diesen ganzen Prozess ist die ständige Suche nach dem notwendigen politischen Konsens, um jegliche parteipolitische Färbung des Dezentralisierungsprozesses zu vermeiden. So gelingt es, dass Sektoren aller politischen Parteien den Prozess nicht nur unterstützen, sondern sich auch einbringen und auf diese Weise seine Konsolidierung unabhängig von der Orientierung der künftigen Departamentalregierungen von Montevideo gewährleisten“.

Genau das ist einer der deutlichsten Unterschiede zwischen den untersuchten Modellen, bedenkt man, dass in Brasilien die Diskussion um das PB auch heute noch Kontroversen zwischen PT-Regierung und Oppositionsparteien hervorruft.

4. Formen der BürgerInnenbeziehung in die öffentliche Verwaltung

Die aufgezeigten Unterschiede zwischen dem Demokratisierungsprozess in Brasilien und in Uruguay wurzeln in der politischen Geschichte des jeweiligen Landes und beeinflussten direkt die Beweggründe, aus denen sich die Hauptmerkmale der partizipativen Prozesse auf lokaler Ebene bildeten.

Die Organisation des partizipativen Prozesses erfolgt in Montevideo nach der Einteilung in 18 *Centros Comunitarios Zonales*, die die 64 Viertel, die *barrios*, im städtischen und ländlichen Raum verbinden. Sie stellen die Ausdehnung der Staatsgewalt in den einzelnen Zonen der Gemeinde dar und haben sowohl administrative Funktion, indem sie die öffentlichen Dienstleistungen dezentra-

lisieren, als auch vermittelnde Funktion in Bereichen, die mit der BürgerInnen-teilhabe an der öffentlichen Verwaltung zusammenhängen.

In Porto Alegre stützte sich das partizipative Modell nicht auf dezentralisierte institutionelle Strukturen (z.B. *subprefeituras*), sondern auf je nach Wohnzone und aktuellen Themen organisierten Bürgerversammlungen. Wie im zuvor angeführten Beispiel wurde die Stadt in 16 Zonen geteilt, in denen verschiedene öffentliche und allen BürgerInnen offen stehende Versammlungen abgehalten wurden. Neben der örtlichen Unterteilung der Stadt, durch die die wohnortabhängige Partizipation angekurbelt wurde, bot der partizipative Prozess in Porto Alegre den BürgerInnen zusätzlich die Möglichkeit, sich in den sechs Themenbereichen des PB zu integrieren, was einen Anreiz zur Partizipation je nach Interesse an bestimmten Themen im Bereich der Stadtverwaltung schuf⁷.

Bis 2001 fand der partizipative Prozess in der Hauptstadt von Rio Grande do Sul, unabhängig von Zone oder Themenbereich, in zwei BürgerInnenversammlungsrounden statt, wobei auch während der Zeit dazwischen „Zwischensitzungen“ abgehalten wurden. Durch all diese Versammlungen evaluierten die BürgerInnen, brachten Vorschläge ein und entschieden über den Einsatz des öffentlichen Kommunalbudgets⁸. 2002 und 2003 wurde die zweite Runde der Volksversammlungen gestrichen, im Rahmen der Bemühungen der Gemeindeverwaltung, den Teilhabeprozess am PB zu vereinfachen, auch unter Einsatz neuer Einbezugsformen über das Internet.

In Montevideo entstand die Diskussion um die Ausweitung der BürgerInnenteilhabe an der Stadtverwaltung aus dem Wunsch, das institutionelle Bild der urbanen Verwaltung umzuformen und den Reformprozess des Staats zu beschleunigen, in dem zugleich die Notwendigkeit einer Modernisierung des öffentlichen Apparats beteuert sowie auch die Distanz eines neoliberalen Reformmodells beibehalten wurde, das dem Konzept eines „Konsens von Washington“ entsprach, welcher die Auflösung des Staats in wirtschaftlichen Marktbeziehungen predigte.

Ausgehend von der dargestellten Perspektive verlief der partizipative Ansatz in Uruguay über die Debatte der Dezentralisierung der Stadt – ein Thema, über das innerhalb des politischen Spektrums Uruguays weitgehend Konsens bestand. Dies veranlasste die partizipative Demokratie in Montevideo dazu, wie bereits erwähnt, eine klare gesetzliche Struktur zu schaffen, mit dem Ziel, nicht nur die organisierte Zivilgesellschaft einzubeziehen, sondern die Gesamtheit der im Parlament vertretenen politischen Sektoren. Es kann nicht oft genug betont werden, dass der partizipative Prozess – wenn er auch ein Ergebnis des Siegs des *Frente Amplio*, eines 1971 gegründeten Zusammenschlusses linker

Gruppierungen, ist – sich als eine einvernehmliche Strategie der parlamentarischen VertreterInnen Uruguays zwecks Modernisierung des öffentlichen Apparats konsolidierte. So steht bei Becker, Jagger und Raza (2001: 73): „in bedeutendem Maße lag die Motivation für diese Reform in der Notwendigkeit, die lokale Bürokratie – einen höchst zentralisierten und ineffizienten Apparat, versteinert durch jahrzehntelang praktizierten Klientelismus in der Personalverwaltung – zu rationalisieren“.

Was den Ursprung des PB betrifft, so vertritt eine der meist verbreiteten Hypothesen den Standpunkt, dass dieses eine Folge des Drucks durch städtische Sozialbewegungen sei, vor allem durch Organisationen von BewohnerInnen aus Vierteln mit einer starken Organisationstradition in der Stadt. Entscheidend war in diesem Prozess, laut Sérgio Baierle (2000), die Gründung der UAMPA (Verband der Nachbarschaftsvereinigungen von Porto Alegre) im Jahr 1983, die einen bedeutenden Fortschritt für die politische Zentralisierung dieser lokalen Initiativen und eine bessere Koordination der Ansprüche der BewohnerInnen an die Stadtverwaltung darstellte. Aus einer ähnlichen Perspektive weist Luciano Fedozzi (2000) darauf hin, dass das PB sich aus der Verbindung zweier zentraler Faktoren ergeben habe: Der bereits genannten Organisation von Volksbewegungen und der Bemühungen der öffentlichen Verwaltung, die Gemeindegewalt zu demokratisieren.

Neben den bereits angeführten politischen Akteuren muss auch die brasilianische Arbeiterpartei (PT) als Schlüsselement zum Verständnis der Entstehung des PB gesehen werden, da die Partei bereits seit Anfang der 1980er Jahre die Demokratisierung des öffentlichen Budgets als ein zentrales Element zur Neugestaltung der Stadtverwaltung betonte⁹.

Jedenfalls darf die zentrale Rolle, die die EntscheidungsträgerInnen stadtregierungspolitischer Maßnahmen in der Verwaltung der Arbeiterpartei einnahmen, nicht außer Acht gelassen werden. Insbesondere der Gemeinderat des Bürgermeisters Olívio Dutra und des Vizebürgermeisters Tarso Genro, beide derzeit Minister der Regierung Lula, spielten eine entscheidende Rolle bei der Neuformulierung der politischen Verwaltungsstrategie.

So verlagerte sich der Schwerpunkt der politischen Planung der Regierung allmählich von einer auf Volksräten basierenden Organisation – ein vor allem durch die Studie von Antonio Gramsci (1981) über die Turiner Arbeiterräte inspirierter Ansatz – hin zur Wertschätzung einer Organisationsform des PB. Obwohl die Volksräte bei den Wahlen 1988 Bestandteil des politischen Programms des PT waren, bedeutete ihre Ersetzung durch das PB eine Wende im politischen Konzept der Kommunalregierung, in Richtung einer allmählichen Ausweitung der BürgerInnenteilhabe an der direkten Staatsverwaltung.

Im Falle Montevideos war der partizipative Prozess stets in Händen der exekutiven Gemeindegewalt und des Fachreferats der Abteilung für Dezentralisierung, einem 1990 unter Leitung des *Frente Amplio* gegründeten Organ mit dem Zweck, den Dezentralisierungsprozess der Stadtverwaltung fachkundig zu gestalten.

Im Gegensatz zu Porto Alegre, wo der Vorschlag eines partizipativen Haushalts nicht im Wahlprogramm des PT aufschien, bildete die Dezentralisierung bereits insofern einen Bestandteil der Wahlkampagne, die dem Wahlsieg der Linken 1989 in Uruguay voranging, als der damalige Kandidat Tabaré Vazquez bei mehreren Gelegenheiten auf eine Verbindung zwischen Dezentralisierung und Volksteilhabe als eine der Achsen einer zukünftigen Regierungsverwaltung anspielte (San Martín op. cit.: 23-27).

Wenn auch einerseits die Machthaber die Demokratisierung der Gemeindeverwaltung bestimmt haben, so soll auf jeden Fall betont werden, dass andererseits der von Sozialbewegungen ausgeübte Druck entscheidend für die Art und Weise war, wie diese Demokratisierung verlief. Darin liegt ein anderer bedeutender Unterschied zwischen den untersuchten Modellen. In Porto Alegre spielte eine starke Tradition lokaler Initiativen dahingehend eine besondere Rolle, dass sich das hegemonische partizipative Modell auf die organisierten Gemeinschaften der Stadtteile konzentrierte. Im Gegensatz dazu entstand in Uruguay, wo ein ähnlicher Druck fehlte, ein Demokratisierungsmodell, in dem die institutionelle Sphäre wesentlich stärker ist als die Teilhabe der zivilgesellschaftlichen Organisationen. Mit anderen Worten führte eine größere Durchlässigkeit für soziale Druckausübung dazu, dass das Profil der PT-Verwaltung grundlegend von Versammlungen geprägt war, d.h. die freien BürgerInnenversammlungen wurden zum Schlüsselement des partizipativen politischen Prozesses. Im Falle der Verwaltung durch den *Frente Amplio* führte das Nichtvorhandensein etwas Vergleichbaren zur Bildung eines im Wesentlichen institutionellen Modells, d.h. es basiert auf der Stärkung institutioneller Beziehungen, die die exekutive und die legislative Gewalt sowie die BewohnerInnen der Stadtteile umfassen.

Ein weiterer, ebenso wichtiger Aspekt sind die Unterschiede zwischen einem Modell, das die Demokratisierung des Budgets verteidigt, und einem anderen, das sich der Dezentralisierung zuwendet. Die Demokratisierung des öffentlichen Haushalts stellt ohne Zweifel einen der wichtigsten Punkte zur Demokratisierung der staatlichen Strukturen dar. In seinem Kern behandelt dieser Ansatz nicht nur die Frage, was der Staat investieren muss, sondern auch, wo die Investitionen zu tätigen sein werden, was einen zentralen Punkt darstellt, um ein Stadtkonzept zu kritisieren, das den physischen Raum auch zu

einem Raum sozialer Ausgrenzung macht. Darüber hinaus gestattet diese Strategie die Erhaltung und Vertiefung des Bürgerschaftsbewusstseins unter EinwohnerInnen der Gemeinde in dem Maße, in dem sie dazu aufgerufen sind, Ausgaben und die Politik öffentlicher Arbeiten kollektiven Bedürfnissen entsprechend zu verwalten.

Bei der partizipativen Dezentralisierung deuten die Ziele schon in eine andere Richtung, da bei dieser Strategie der erste Schritt darin besteht, Verantwortlichkeiten zu verteilen und die BürgerInnenteilhabe im Alltag der Stadtverwaltung zu stimulieren, und nicht im eigentlichen Einbezug der BürgerInnen in die Diskussion um den öffentlichen Haushalt. Kurz gesagt, während in Brasilien anfangs ein Partizipationsprozess der Bevölkerung in der Finanzverwaltung der Stadt stimuliert wurde, war das oberste Ziel in Uruguay eindeutig, Dienstleistungen zu dezentralisieren, um daraufhin zur Dezentralisierung des Budgets überzugehen.

Dieser Unterschied zeigt sich ganz deutlich sowohl im Erfahrungsverlauf dieser beiden Städte als auch in Form ihrer entsprechenden Verwaltungsstrukturen. Auf der einen Seite erfolgte in Montevideo 1993 ein Übergang von einer anfänglichen Struktur, die die Organisation von Versammlungen der EinwohnerInnen begünstigte, hin zu einem Gefüge, in dem die Nachbarschaftsräte zur bevorzugten Einrichtung für die BürgerInnenpartizipation in den *Centros Comunitarios Zonales* wurden; auf der anderen Seite wird in Porto Alegre der Versammlungscharakter des partizipativen Prozesses von Anfang an immer mehr gestärkt, was ersichtlich wird aus dem Übergang 1994 von einer anfangs aus lokalen Versammlungen aufgebauten Struktur zu einer anderen, die auch die Möglichkeit der BürgerInnenpartizipation an themenbezogenen Versammlungen mit einschließt.

Dies ist ein weiterer wichtiger Unterschied zwischen diesen Ansätzen und zeigt ganz klar zwei unterschiedliche Formen einer auf die Entwicklung der BürgerInnenpartizipation ausgerichteten Dynamik. Priorität hatte in Porto Alegre stets die Verbesserung des partizipativen Prozesses an sich, wobei die Betonung auf der Präsenz der BürgerInnen in der Diskussion betreffend die Stadtverwaltung lag. In Montevideo hingegen ging es in erster Linie stets um die Verbesserung partizipativer Strukturen, die Mechanismen für eine direkte und repräsentative Demokratie enthalten sollten.

Selbstverständlich wird hier kein Qualitätsunterschied angesprochen, sondern nur der formale Unterschied, wobei außer Frage steht, dass beide Modelle gleichermaßen in der Lage sind, traditionelle Verwaltungsformen öffentlicher Politik zu revolutionieren, und äußerst wertvolle Beiträge zu einem neuen Diskurs über die Teilhabe der Zivilgesellschaft an Prozessen sozialer Veränderung darstellen.

5. Abschließende Überlegungen

Zum Abschluss dieses Artikels sollen noch einige Bemerkungen zu den partizipativen Organisationsmustern in jeder Stadt hervorgehoben werden.

Zuerst soll die gegensätzliche Organisation der beiden untersuchten partizipativen Ansätze unterstrichen werden, wobei erwähnenswert ist, dass während im Beispiel Uruguays die Dezentralisierung des Umsetzungssystems der öffentlichen Politik vorrangig ist, im Fall Brasiliens das Hauptziel darin besteht, den Entscheidungsprozess in Bezug auf die Organisation von Investitionen in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Politik zu demokratisieren. In diesem Sinne besteht in beiden Städten eine Lücke zwischen Partizipation und Dezentralisierung, insofern als die Beteiligung des/der einzelnen Bürgers/Bürgerin oft sehr zerstreut ist, wodurch verschieden Probleme im Hinblick auf eine bessere Einfügung der BürgerInnen in die Verwaltung entstehen.

Unter einigen in diesen Städten aufgetretenen Problemen sei hier angeführt, dass die BürgerInnen, die an Versammlungen zum PB teilnahmen, auf Schwierigkeiten stießen, in den partizipativen Strukturen festgesetzte budgetäre Prioritäten weiterzuverfolgen, da die Umsetzung oft durch den Mangel finanzieller Mittel der Stadtregierung, welche schließlich die Einhaltung der auf das PB bezogenen Beschlüsse zentralisierte, verwehrt blieb. In Montevideo geht die Festlegung der zu setzenden politischen Maßnahmen auch heute noch viel stärker über die formalen Strukturen der Gemeindeverwaltung als über partizipative Kanäle, was die Einfügung der BürgerInnen in diesen Prozess noch beeinträchtigen kann.

Das zweite Problem ist, dass der von der Zivilgesellschaft in Porto Alegre erreichte Autonomiegrad wesentlich höher liegt als in Uruguay, wo sich die Partizipation der Bevölkerung im weitesten Sinne auf die Wahl der Mitglieder des Nachbarschaftsrates beschränkt. Es kann indessen nicht geleugnet werden, dass der qualitative Wirkungsgrad des partizipativen Prozesses in Montevideo deutlich höher ist als in der Stadt Porto Alegre, wo viele Erwartungen der BürgerInnen nämlich geschmälert werden, da jener Anteil des Stadtgemeindebudgets, der der partizipativen Haushaltsdebatte zugedacht ist, begrenzt ist. In diesem Sinne nähert sich das uruguayische Modell viel eher der Idee einer staatlichen Reform an als dies in Porto Alegre der Fall ist, ein Umstand, der keinesfalls unterschätzt werden darf.

Das Konzept einer budgetären Neugestaltung in Porto Alegre besitzt außerordentliche und unbezweifelbare Qualitäten was die BürgerInnenteilhabe betrifft, da dieser Prozess ja die Dynamik der Stadtorganisation revolutioniert und die Bevölkerung mobilisiert. So gesehen handelt es sich um ein Modell, das Sozialkapital hervorbringt und traditionell ausgeschlossene Gesellschafts-

gruppen zurück in Richtung einer aktiven BürgerInnenschaft und sozialen Integration führt. Dennoch stellt es bei der Umsetzung des PB, zumindest in der Form, wie es bisher verwendet wurde, ein großes Problem dar, dass dieses eine enorme Abhängigkeit gegenüber den Wahlergebnissen, d.h. gegenüber den jeweiligen MachthaberInnen, schafft.

So folgte der Niederlage der brasilianischen Arbeiterpartei bei den Gemeindewahlen 2003 große Unsicherheit über das Fortbestehen des PB in dieser Stadt, denn obwohl der derzeitige Bürgermeister von Porto Alegre, José Fogaça, für dieses Modell öffentlich Sympathie bekennt, besteht ein starker Widerstand jener politischen Kräfte, die die Opposition unter der PT-Regierung bildeten und nun die Stadtregierung führen, ein Programm umzusetzen, das in Brasilien stark mit dem PT identifiziert wird.

Genau das passierte 2002 mit dem Konzept des PB auf bundesstaatlicher Ebene in Rio Grande do Sul, als die Niederlage des Regierungskandidaten bei der Gouverneurswahl dieses Bundesstaats diesen Versuch einer budgetären Demokratisierung erstickte, da selbige nicht auf die Unterstützung des neu gewählten Gouverneurs zählen konnte.

Derartige Situationen schwächen mit der Zeit die Aussicht auf eine partizipative Demokratie, die von ihren Grundannahmen an als ein Modell für die Gesamtheit der BürgerInnen konzipiert sein müsste und nicht für ein einzelnes politisches Spektrum; d.h. das PB sollte als ein universaler Ansatz mit dem Ziel der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung verstanden werden und nicht nur als das Programm einer isolierten politischen Partei.

Speziell diesen Aspekt betreffend ist das Konzept von Montevideo erfolgreicher, da die Partizipative Dezentralisierung von Anfang an Ergebnis einer Diskussion zwischen verschiedenen politischen Segmenten war, wodurch das Modell eine Stärkung angesichts der vorhersehbaren Schwankungen der Wahlergebnisse erfuhr und die Möglichkeit eines Wechsels der politischen Parteien in der Regierung verbessert wurde. Außerdem führte die dem Konzept innewohnende reformistische Perspektive dazu, dass die Partizipative Dezentralisierung und das formale Staatsgefüge einen Verschmelzungsprozess durchliefen, infolgedessen sämtliche involvierten Sozialakteure (legislative und exekutive Gewalt, BürgerInnen) schließlich für den Erfolg des Projekts unabkömmlich wurden; dadurch wird folglich die Kontinuität dieses Konzepts, unabhängig vom Wahlerfolg des *Frente Amplio* in der Hauptstadt Uruguays, gefördert.

Das uruguayische Konzept der Dezentralisierung gewährleistet in der Form, wie es aufgebaut ist, im Endeffekt eine bessere Integration der einzelnen Segmente der kommunalpolitischen Strukturen innerhalb der CCZ. In diesen Einrichtungen werden die VertreterInnen der Regierung, der politischen Par-

teien und der BürgerInnen dazu angetrieben, einen öffentlichen Diskussions- und Verhandlungsraum aufzubauen, der sich als grundlegend für die Umsetzung einer kollektiven Verwaltung erweist.

Mit diesem Artikel sollte allgemein auf die hauptsächlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den partizipativen Konzepten von Montevideo und Porto Alegre hingewiesen werden. Der unterschiedliche Verlauf der brasilianischen und der uruguayischen Realität wurde dargestellt, sowie jene Faktoren, die dazu beitrugen, dass sich diese Konzepte, trotz unzähliger Überschneidungen, unterschiedlich entwickelten. Abschließend soll noch unterstrichen werden, dass mit dem hier eingesetzten Untersuchungsmodell nur eine einzige Absicht verfolgt wurde, und zwar die Verbesserung der Prozesse der BürgerInnenteilhabe an der öffentlichen Verwaltung, denn indem wir aus den Fehlern und Erfolgen dieser neuen politischen Experimente lernen, werden wir auf dem Weg zu einem Modell, das die Entwicklung unserer Demokratien qualifiziert, voranschreiten könnten.

Übersetzung: SIGRID STROH

- ¹ Der Leitbegriff *ciudadania* ist im Sinne einer aktiven Bürgerschaft oder Staatsbürgerschaft bzw. eines Bürgerschaftsbewusstseins zu verstehen. (Anm. d. Üb.)
- ² Alle in diesem Artikel vorkommenden Zitate wurden sinngemäß ins Deutsche übersetzt bzw. rückübersetzt und stellen daher keine Zitate im originalen Wortlaut dar. (Anm. d. Üb.)
- ³ Allgemein traf dieser Prozess sämtliche Wissensgebiete, die mit der Sozialanalyse zusammenhängen und sich nicht nur durch eine Krise der Begriffe, die uns traditionellerweise halfen, die Gesellschaft zu verstehen, ein „Herausarbeiten der Konturen jener Kategorien, die soziale Beziehungen zu strukturieren schienen“, gedeutet werden können (Hespanha 2002: 164), sondern auch durch eine Krise im Bereich der Paradigmen, die die modernen Sozialmodelle prägten, unter Berücksichtigung dessen, dass es „schon nicht mehr um [...] die nationale Gesellschaft oder den Nationalstaat geht, sondern auch und insbesondere um die Weltgesellschaft“ (Ianni 1999: 23).
- ⁴ Im Zusammenhang mit dieser Diskussion argumentiert Wallerstein, dass das Ende des Kommunismus fälschlicherweise als ein Ende der Geschichte interpretiert worden sei, im Sinne von Francis Fukuyama, während es passender sei, selbiges als „definitive Markierung des Zusammenbruchs des Liberalismus als eine unser Welt-system definierende Geokultur“ zu betrachten. (2003: 33)
- ⁵ Das Wahlrecht für Analphabeten, das ursprünglich im Verfassungstext von 1824 festgeschrieben ist, wurde 1882 durch die *Lei Saraiva* abgeschafft. Nach seiner Wiedereinführung durch das verfassungsändernde Gesetz Nr. 25 vom 25. Mai 1985 (*emenda constitucional*), das einen Großteil des aus dem Militärregime stammenden Wahlrechts änderte, ist das Wahlrecht für AnalphabetInnen in der neuen Verfassung von 1988 verankert. (Anm. d. Üb.: Das Fehlen der weiblichen Form

ist hier bewusst gewählt, da in Brasilien das allgemeine Wahlrecht für Frauen erst 1932 eingeführt wurde.)

- 6 Die örtliche Teilung bildet folgende Zonen: Ilhas, Humaitá-Navegantes, Leste, Lomba do Pinheiro, Norte, Nordeste, Partenon, Restinga, Glória, Cruzeiro, Cristal, Centro-Sul, Extremo Sul, Eixo da Baltazar, Zona Sul und Centro. Die Themenbereiche andererseits sind: Verkehr und Transportwesen; Wirtschaftsentwicklung und Besteuerung; Stadtorganisation und urbane Entwicklung; Gesundheit und Sozialwesen und schließlich Bildung, Kultur und Freizeit.
- 7 Konkret wurden in der ersten Versammlungsrunde, bei der die *Prefeitura* ihre budgetären Erwartungen für die betreffende Periode vorstellte, Bestimmungen und Kriterien für die Diskussion der Budgetaufstellung festgelegt und VertreterInnen zur Bildung eines Delegiertenforums gewählt. Daraufhin organisierte das gewählte Delegiertenforum die so genannten Zwischensitzungen, bei denen die Bevölkerung vorrangige öffentliche Arbeiten und Tätigkeiten ihrer entsprechenden Zonen und Themenbereiche formulierten. Nach Festlegung dieser Prioritäten kam es zu einer zweiten Diskussionsrunde, bei der die Forderungen nach ihrer Dringlichkeit ge-
reicht wurden und der Rat des PB, als mitverantwortliches Leitungsorgan der Budgetentwicklung, gewählt wurde.
- 8 Ein Beispiel dafür ist die Wahlkampagne im Jahr 1984, als die Kandidaten für das Bürgermeisteramt, Raul Pont, und das Vize-Bürgermeisteramt, Clóvis Ingelfritz, das Wahlmanifest *Conquista Porto Alegre* (Eroberung Porto Alegre) veröffentlichten, in dem sie 13 Hauptziele für die Stadtverwaltung darlegten; hervorgehoben seien hier die ersten beiden Ziele, die die Bildung der Volksräte bzw. das öffentliche Budget betreffen, wodurch die Tendenz einer Verbindung von Volksteilhabe mit der Frage der Budgetaufstellung – wenn vielleicht auch nur oberflächlich – ersichtlich wird.

Literatur

- Baierle, Sérgio (1998): The explosion of experience: the emergence of a new ethical-political principle in popular movements in Porto Alegre, Brazil. In: ALVAREZ, Sonia/Dagnino, Evelina/Escobar, Arturo (Orgs.): Cultures of Politics: re-visioning latin american social movements. Boulder: Westview Press, 118-138.
- Beck, Ulrich (1998): La sociedad del riesgo. Barcelona: Paidós.
- Becker, Joachim/Jäger, Johannes/Raza, Werner G. (2001): Economía política de Montevideo. Desarrollo urbano y políticas locales. Montevideo: Coscoroba.
- BRASIL (2002): Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. 29^a. edição atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva.
- Debrun, Michel (1983): A conciliação e outras estratégias. São Paulo: Brasiliense.
- Fedozzi, Luciano (2000): O poder da aldeia. Porto Alegre: Tomo.
- Caetano, Gerardo (1999): Ciudadanía política e integración social en el Uruguay. In: Sabato, Hilda (Coord.): Ciudadanía política y formación de las naciones. México: Fondo de Cultura económica, . 405-430.

- Carvalho, José Murilo de (2001): *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Couto, Ronaldo Costa (1998): *História indiscreta da ditadura e da abertura*. Brasil 1964-1984. Rio de Janeiro: Record.
- Fiorillo, Celso A. P. (2002): *Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Garretón, Manuel Antonio (2003): *Democratización y nuevas relaciones Estado-sociedad en América Latina*. In: Gugliano, Alfredo Alejandro (Org.): *Democracia en las Américas*. Pelotas: Educat, 11-48.
- Genro, Tarso/Sousa, Ubiratan (2001): *Orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre*. 4ª. ed. ampliada. São Paulo: Perseu Abramo.
- Gillespie, Charles (1986): *La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado*. In: O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C./Whitehead, Laurence (ed.): *Transiciones desde un gobierno autoritario*. América Latina. Barcelona: Paidós, 261-294.
- Gramsci, Antonio (1981): *Os conselhos de fábrica*. São Paulo: Brasiliense.
- Hagopian, Frances (1990): *Democracy by undemocratic means? Comparative Political Studies v. 23 (n.2)*, 147-170.
- Hespanha, Pedro (2002): *Mal-estar e risco social num mundo globalizado: novos problemas e novos desafios para a teoria social*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.): *A globalização e as ciencias sociais*. São Paulo: Cortez, 161-196.
- Huntington, Samuel (1991): *The third wave. Democratization in the late twentieth century*. Norma: University of Oklahoma Press.
- Ianni, Octávio (1999): *A sociologia e as questões sociais na perspectiva do século XXI*. In: Santos, José Vicente Tavares dos/Gugliano, Alfredo Alejandro (ed.): *A sociologia para o século XXI*. Pelotas: Educat, 15-32.
- Mainwaring, Scott (1986): *Transitions through Transaction: Democratization in Brazil and Spain*. In: Selcher, Wayne (ed.): *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas, and Future*. Boulder: Westview Press, 175-215.
- Moisès, José Álvaro (1989): *Dilemas da consolidação democrática no Brasil*. In: Moisés, José Álvaro/ALBUQUERQUE, José Augusto Guillon (Org.): *Dilemas da consolidação da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 119-177.
- Moreira, Constanza (2001): *La izquierda em Brasil y Uruguay: cultura política y desarrollo político-partidário*. In: MALLO, Susana (ed.): *La larga espera: itinerários de la izquierdas en Argentina, Uruguay y Brasil*. Montevideú: Banda Oriental, 18-47.
- O'Donnell, Guillermo/SCHMITTER, Philip pe (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (1999): *Teoria democrática e política comparada. Dados v. 42 (n.4)*, 577-654.
- Portillo, Álvaro (2001): *Innovación política y transformaciones en Montevideo luego de ocho años de gobierno de izquierda*. In: STOLOWICS, Beatriz (Coord.): *Gobiernos de izquierda en América Latina*. México: Plaza y Valdes, 65-80.

- Putnam, Robert/Pharr, Susan/Dalton, Russell (2000): What's Troubling the Trilateral Democracies? In: Putnam, Robert/Pharr, Susan (ed.): *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press, 3-30.
- San Martin, Laura Cabrera (1994): *La descentralización en Montevideo. Montevideu: Fin de Siglo*.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998): *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva.
- Schmitter, Philippe/KARL, Terry Lynn (1991): What's democracy... and is not. *Journal of Democracy* v.2 (n.3 summer), 75-89.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998): Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society* v. 26 (n.8), 461-510.
- Uruguai (1997): *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Montevideu: Fundación de Cultura Universitária.
- Veneziano, Alicia (2001): La descentralización participativa de Montevideo: 10 años de gestión innovadora. <http://www.chasque.net/vecinet/idsemi16.htm>, 30.5.2005.
- Wallerstein, Immanuel (2003): *O fim do mundo como o concebemos*. Ciência Social para o século XXI. Rio de Janeiro: Revan.
- Weffort, Francisco (1992): *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras.
- Weffort, Francisco (1): Incertezas da transição na América Latina. In: Moisés, José Álvaro/Albuquerque, José Augusto Guillon (Org.): *Dilemas da consolidação da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 69-116.

Abstracts

In diesem Artikel sollen die verschiedenen Formen diskutiert werden, die der Strukturierung von Mechanismen der BürgerInnenteilhabe an der öffentlichen Kommunalverwaltung zugrunde liegen. Zur Darstellung dieses Themas wird das Modell des Partizipativen Budgets (PB) von Porto Alegre und das der Partizipativen Dezentralisierung von Montevideo untersucht, die als zwei der wichtigsten Ansätze zur Erneuerung demokratischer Regierungen auf lokaler Ebene im Mercosur gelten.

The article wants to discuss the different forms of structures on which mechanisms of participation of citizens are based on. To illustrate this topic the model of the participative budget (PB) of Porto Alegre and the one of participative decentralisation of Montevideo are analysed. The models are considered two of the most important approaches for the renewal of democratic governments on a local level in the Mercosur.

Alfredo Alejandro Gugliano
 Universidade Católica de Pelotas, Pelotas (RS) – Brasil
 aag@direto2.ucpel.tche.br